UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Márcio Azevedo Guimarães

Porto Alegre, Dezembro de 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A POLÍTICA DE DEFESA DO BRASIL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Candidato: **Márcio Azevedo Guimarães**

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre, Dezembro de 2012

Dedicatória In Memorian: Para minha mãe e educadora, a professora Iara Azevedo Guimarães, que sempre acreditou numa sociedade e num Brasil pautados pela justiça e pela cidadania.

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço a paciência, as críticas e sugestões de grande relevância para este trabalho que foram dadas por meu orientador, professor doutor Carlos Arturi, a quem só tenho a agradecer ter chegado ao final desta jornada.

De igual modo, fundamental para a compreensão do fenômeno que decidi por estudar foram as imprescindíveis contribuições do amigo e mestre, professor doutor José Miguel Quedi Martins.

Gostaria também de fazer um agradecimento especial ao professor doutor Marco Cepik e às equipes da Oficina de Estudos Estratégicos e membros do ISAPE: Igor Castellano, Fernando Sebben, Eduardo Bueno e Lucas Kerr de Oliveira, pelo apoio, pelas dicas e incentivos.

Por fim, um agradecimento especial a meu pai, Valmir V. Guimarães, a quem devo tudo que sou hoje e à Solange Luz da Silva, pelo apoio e compreensão nas horas mais difíceis.

Sumário

Abstract

The aim of this work is to understand the process of creation of the South American Defense Council proposed by Brazil and its relationship with the Brazilian Defense Policy institutionalization as a relevant phenomena in terms of forward steps towards a security cooperation regime in South America. Hence, a study focused on the balance of military capabilities has been made aiming at revealing the need to deepen the defense regional cooperation.

Key-words: Defense Council, Defense Policy, Foreign Policy, Militar Cooperation, Military Balance, Brazil, UNASUR.

Resumo

O objetivo da tese de doutorado é compreender o processo de criação do Conselho de Defesa Sul-americano, proposto pelo Brasil, e suas relações com a institucionalização normativa da política de defesa, como um fenômeno político relevante para os avanços em direção a um regime de cooperação de segurança sul-americana. Neste sentido, um estudo do balanço das capacidades militares é realizado com o objetivo de demonstrar a necessidade de aprofundar a cooperação regional de defesa.

Palavras – chave: Conselho de Defesa Sul-americano, Política de Defesa, Política Externa, Cooperação Militar, Balanço Militar, Brasil, UNASUL.

Considerações Iniciais

A tese de doutorado de Ciência Política na linha de pesquisa em Política Internacional realiza uma análise das relações entre a política de defesa de um Estado e a segurança regional. O tema, nesse sentido, são as relações entre a política de defesa do Estado brasileiro e a criação de mecanismos de cooperação de defesa na América do Sul.

Dentro desta perspectiva, o estudo da política de estado da defesa do Brasil une os vértices doméstico e externo da sua política externa que busca uma inserção no sistema global e regional de segurança. Por outro lado, a definição de uma política pública (de Estado) no campo da defesa é caracterizada pela negociação entre as forças políticas representadas na cúpula do Estado, às quais definem um conjunto de princípios e metas no campo da defesa de acordo com dois fatores.

O objetivo fundamental da política externa do país a são a sobrevivência da unidade política. Para atingir este fim o país necessita manter sua soberania estatal num quadro internacional caracterizado pelo crescente papel da integração e das regiões, num cenário de aprofundamento das desigualdades entre as nações.

Por isso, o país precisa consolidar do desenvolvimento industrial e científico-tecnológico, o que por sua vez é condição indispensável para o Brasil obter uma maior projeção internacional, aumentando, com isso, o seu peso nas negociações globais e uma melhor posição na distribuição de poder entre as potências núcleo do sistema internacional.

O sistema internacional, no campo da segurança, é caracterizado pela insuficiente capacidade do país, isoladamente, em controlar os efeitos desestabilizadores deste sistema, o qual é caracterizado pela distribuição de poder entre as unidades com maior recurso de poder. Assim, a garantia da sobrevivência em um cenário de crescente insegurança internacional faz com que a edificação de um sistema de segurança autônomo e cooperativo seja condição de garantia da soberania da unidade assim como da realização dos objetivos fundamentais da política externa brasileira.

Nesse sentido, segurança e desenvolvimento são complementares para o país aumentar sua posição na distribuição de poder entre as unidades do sistema internacional. Disto decorre que a institucionalização de fóruns de concertação regional no campo da segurança e da defesa na América do Sul representa um fator de garantia da estabilização de sua área geopolítica mais próxima e, com isso, suprir o déficit em termos de recursos de poder tradicional.

A insuficiência de dos recursos militares limita a ambição estratégica do país de consolidar-se, isoladamente, a posição regional brasileira. Para tanto, o país precisa da cooperação com as demais unidades no âmbito securitário e, com isso, pavimentar o caminho para se tornar um dos estados mais influentes do sistema internacional a um baixo custo em termos de defesa.

Sob este aspecto, o chefe de Estado, assessorado pelas instituições encarregadas do cumprimento de suas missões constitucionais relacionada com a defesa (militares e diplomatas) busca a estratégia mais racional e viável para melhor posicionar o país dentro dos esquemas de segurança mundial e, mais especificamente, regional.

Neste contexto, a política externa brasileira tem seus cálculos de busca de uma melhor inserção internacional no campo securitário baseados no uso da política de defesa como forma de maximizar as perspectivas de sobrevivência da unidade estatal em caráter complementar ao papel tradicional da diplomacia.

A atual relevância da política de defesa nacional, portanto, pode ser observada mediante o uso de novas arquiteturas institucionais regionais de natureza securitária capaz, em tese, de prover o país de informações a respeito das intenções dos demais estados vizinhos, bem como de auferir maior previsibilidade das politicas exteriores de defesa destas nações.

A justificativa para a funcionalidade de uma instituição regional com foco na defesa tem por fim garantir a gradual passagem de um estágio de equilíbrio de poder entre as unidades do sub-complexo de segurança regional rumo a um padrão de cooperação que não apenas crie uma comunidade de segurança única na América do Sul, mas que seja capaz de prover o país de recursos políticos e econômicos para tornar o estado brasileiro a liderança consensual na região.

Portanto, ganha relevo pensar a relação entre a recente institucionalização de uma política de defesa no Brasil e estabelecer relações causais com a não menos recente institucionalização da cooperação regional securitária representada pelo Conselho de Defesa Sul-Americano.

Ao analisar as condicionantes da política externa de uma unidade estatal, buscando compreender os motivos pelos quais um estado atua de determinada forma em um sistema internacional anárquico, a corrente neoclássica e, dentro dela, sua a análise de política externa, podem trazer maior contribuição para compreender as razões pelas quais uma nação defenda criar uma instituição intergovernamental de segurança.

A institucionalização de fóruns de concertação regional no campo da segurança e da defesa é um fator para a garantia da estabilização de sua área geopolítica mais próxima e, com isso, suprir o déficit em termos de recursos de poder tradicional. Isto se dá em razão da insuficiência de dos recursos militares, o que limita a ambição estratégica do país de consolidar a posição regional brasileira e, com isso, pavimentar o caminho para se tornar um dos estados mais influentes do sistema internacional a um baixo custo em termos de defesa.

Assim, em virtude do cenário regional de segurança sul-americano, o realismo político neoclássico é a força explicativa que melhor responde às indagações sobre os motivos e as origens para tal fenômeno da política internacional e da política exterior brasileira como um todo, justamente por ter seu foco no Estado e nas forças políticas e sociais às quais se fundam a estratégia de criação do CDS como base para a eficácia da política de defesa do país.

Embora o texto não comporte um capítulo teórico já que não é objetivo do presente trabalho realizar uma análise desta natureza, uma visão geral sobre as principais teorias relacionadas com o estudo da segurança e da defesa são apresentadas no capitulo primeiro.

Destarte, a edição, em 2008, do documento de alto teor político e estratégico, intitulado Estratégia Nacional de Defesa, no contexto de criação da UNASUL e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano, é um fato de grande importância para o futuro do país enquanto potência regional que se afirma

como tal e que busca obter o status de grande potência no concerto das nações.

Para isso é necessário criar as condições para que o país possa prover para si e para o restante da América do Sul, os meios necessários de segurança externa para suas sociedades. Esta finalidade demanda a criação de instâncias de cooperação que, por sua vez, dependem do surgimento de estruturas de produção de meios que possam assegurar a segurança para as nações da região. Em outras palavras, a edificação de um complexo industrial de defesa regional, cujo eixo decisório esteja concentrado na maior economia da região é condição da sobrevivência das unidades sul-americanas e favorece o projeto de integração da UNASUL.

Neste sentido, o texto busca estabelecer um nexo causal entre as relações existentes entre a participação brasileira na construção do mecanismo institucional de cooperação sul-americana de segurança e defesa representada pelo Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) – e a institucionalização normativa da política de defesa nacional.

O estudo feito está centrado nos aspectos histórico, jurídico e diplomático, que são a grande moldura na qual se buscam estabelecer as relações entre a normatização da política de defesa e seus reflexos para a integração regional no campo da segurança. Tendo em conta estes aspectos acima e servindo de roteiro da pesquisa, as perguntas seguintes se fazem imprescindíveis para a compreensão do fenômeno político da criação do CDS:

1-Por que foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano?

2 - A institucionalização de um sistema de coordenação e cooperação regional securitária é uma condição de provimento de capacidades para a consolidação para a política de defesa brasileira de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa?

As possíveis respostas que a tese procurará demonstrar nos capítulos segundo e terceiro, são as seguintes hipóteses de trabalho:

1- Para a primeira pergunta, a resposta proposta é a seguinte: O Conselho de Defesa Sul-Americano representa uma continuação da política externa brasileira desde os seus primórdios no século passado. A tradição de solução pacífica dos conflitos, de multilateralismo e da busca pela cooperação – seja ela informal ou por meio de instituições – são traços característicos da

diplomacia brasileira e, sob este aspecto, o sistema sul-americano da UNASUL e de seu Conselho de Defesa devem assim ser compreendidos como uma continuidade dessa tradição.

A resposta acima proposta tem como premissa que todo ator estatal de relevância política para o sistema internacional deve buscar assegurar sua maior finalidade - a sobrevivência mediante a maximização de seus recursos de poder, o que no caso brasileiro significa consolidar, a um só tempo, sua condição de potência regional e pavimentar o caminho para tornar-se uma grande potência no sistema internacional. Entretanto, existe insuficiência de recursos para que, sozinho, o Brasil possa assegurar seus objetivos estratégicos. Por isso, a sobrevivência do Estado brasileiro não pode prescindir de um ambiente de estabilidade para sua economia e para sua segurança na região da América do Sul.

Assim, a viabilização deste sistema regional de segurança serve para manter afastadas do continente as potências extra-regionais e, igualmente, prevenir estratégias de competição militar entre os atores locais, afirmando, com isso, sua liderança política e criando, dessa maneira, um sistema de segurança sul-americano que tenha o potencial de estabilidade política e econômica para todos os países da região. Sob este aspecto, percebe-se que o Brasil busca a liderança estratégica regional a um baixo custo a fim de estabelecer um espaço de cooperação que possibilite a atualização em seu sistema de defesa em apoio a sua consolidação enquanto potência regional e em seu processo de ascensão ao status de grande potência sul-americana.

2- Para a segunda questão, a resposta proposta é a seguinte: Sim, a política de defesa nacional é um esforço do Estado brasileiro no sentido de consolidar uma base institucional de defesa e de promover a coordenação de políticas de segurança e defesa comum com os demais estados da UNASUL que possibilite ao Brasil o compartilhamento de informações àcerca das estruturas institucionais de defesa dos demais atores a fim de modernizar sua própria estrutura interna.

A integração, neste contexto, tem a capacidade de desenvolver a base industrial regional necessária para modernizar o sistema de defesa brasileiro em termos de capacidades. A cooperação, nessa lógica, tem a vantagem de

efetivar os objetivos de defesa do Brasil previstos nos princípios e diretrizes da sua Estratégia Nacional de Defesa.

Por esta razão, a variável *defesa* passa a ter proporcionalmente ao peso político e econômico que o Brasil, maior destaque nas relações exteriores do país, afetando, de forma positiva, o cenário sul-americano de segurança. Neste contexto, as preocupações com a segurança e com a defesa no plano regional fazem parte da finalidade maior da política externa brasileira de buscar uma melhor inserção internacional. Isso favorece o objetivo da diplomacia brasileira busca consolidar o desenvolvimento nacional em um cenário de aprofundamento das assimetrias geradas pelo sistema interestatal centrado nos estados com maior capacidade de projeção de poder – as grandes potências.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, nesse sentido, representa um esforço que sintetiza três objetivos centrais para que o país. Primeiramente, o desenvolvimento industrial e científico-tecnológico que possa ser também compartilhado com os doze estados da UNASUL, e que está presente na busca por uma base industrial de defesa. Em segundo lugar, o avanço no processo de integração econômica, o qual dar- se- ia de forma mais dinâmica pelos resultados que um complexo militar- industrial regional pode engendrar com a utilização da cadeia produtiva e de inovação tecnológica em escala continental para a economia do bloco da UNASUL.

Em terceiro lugar, a política de defesa nacional lograria seu objetivo de prover a segurança da unidade territorial brasileira e do seu entorno continental mediante instrumentos de dissuasão eficazes a partir do projeto de integração que alia fonte de recursos científico-tecnológicos, base industrial, harmonização doutrinária e gradual desenvolvimento de uma parceria estratégica militar com os estados da UNASUL.

Em relação às fontes de pesquisa, foram analisados documentos oficiais – legislação constitucional e de defesa, tratados bilaterais de defesa, tratados multilaterais de defesa, discursos - enquanto fontes primárias, assim como dados obtidos – documentos oficiais - nos ministérios de defesa dos países sul-americanos. Assim, o conteúdo são discursos, pronunciamentos, o tratado constitutivo da UNASUL e do Conselho de Defesa e as publicações oficiais como o Livro contendo o histórico da criação do CDS e de como funciona sua

estrutura, suas realizações e os Planos Estratégicos 2009 e 2010, além do caderno de defesa memórias, ambos editados no site oficial pelas presidências pro-tempore do Chile e Equador, respectivamente.

Também foram utilizados os dados do SIPRI, do Centro de Estudos Nueva Mayoria, da RESDAL e do Military Power Review, relativamente ao impacto que os gastos militares possam ter para o maior ou menor papel da integração militar.

Além disso, documentos importantes como o Decreto da Política de Defesa Nacional de 2005, (decreto n. 5484/2005), Lei federal n. Lei nº 11.631/2007, Decreto n. 6592/2008 (regulamenta o SINAMOB), a Estratégia Nacional de Defesa (Decreto n. 6703/2008), foram consultados e são no trabalho analisados. Por fim, quanto às fontes secundárias, foram consultadas teses, dissertações e monografias e artigos acadêmicos especializados sobre o tema central de pesquisa, bem como sites oficiais e não oficiais especializados. Em relação à estrutura da tese de doutorado, além da presente parte introdutória, o texto apresenta três capítulos e uma conclusão final.

O capítulo primeiro trata da descrição histórica da política externa do Brasil em relação à busca pela estruturação de um padrão de relações com seu entorno regional, que vai de um padrão de disputas até chegar ao nível da cooperação e da integração. Daí a escolha por privilegiar momentos decisivos como a consolidação dos estados vizinhos num quadro de conflitos militares e da história diplomática do país, como a era Rio Branco, sua a iniciativa do Pacto ABC e o ressurgimento desta concepção, já na lógica do estado desenvolvimentista.

Neste cenário, o ambiente hemisférico proporciona o contexto maior no qual se move a diplomacia brasileira em relação aos países vizinhos. Dai a importância de se examinar o impacto da Doutrina Monroe e do surgimento do sistema interamericano de defesa cujo eixo é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – o TIAR. Assim o texto procede ao exame dos reflexos da doutrina e do tratado para a segurança da América do Sul, cuja essência reside na construção da parceira estratégica brasileiro-argentina, raiz do atual projeto de integração no campo da defesa.

O capítulo se encerra com um tratamento das relações normativas entre o sistema jurídico constitucional e a política de defesa brasileira, contextualizando as principais normas jurídicas atinentes à defesa nacional.

O capítulo segundo demonstra que saída política para o problema dos gastos com aquisição de sistema de armas está na criação de uma base sul-americana de defesa para padronização e desenvolvimento de um sistema de armamentos regional. Este capítulo é importante por que demonstra como o Brasil e alguns dos principais países da região carecem de um sistema de defesa que seja adaptado ás condições estratégicas da América do Sul.

O balanço das capacidades do Brasil e a viabilidade de que as nações da UNASUL possam ser parceiras na criação de um complexo regional de segurança legitima a criação do CDS, o que pode contribuir para o aumento da segurança sul-americana e para a autonomia estratégica dos doze estados da organização, conferindo maior peso estratégico para o Brasil e para a região como um todo, dentro dos princípios da hegemonia coletiva.

O capítulo terceiro tem por objeto a análise descritiva com fulcro na conjuntura das relações bilaterais e multilaterais, das etapas de aproximação dos países sul-americanos no campo da defesa, a partir da ótica e da iniciativa do Brasil. Num segundo momento, a descrição do processo de criação, sua natureza organizacional e dos resultados iniciais do CDS é analisada.

O capítulo se encerra com a descrição dos possíveis cenários futuros que justificam todo o esforço de criação do ambiente de cooperação regional e finaliza com a recomendação do estabelecimento de um tratado regional sul-americano, nos marcos da UNASUL e do CDS, que traga efetividade aos princípios contidos no estatuto que criou o conselho. Por fim, o texto se conclui com as considerações finais, com um balanço dos argumentos analisados nos capítulos anteriores e sobre as perspectivas de abordagem acadêmica futura com relação ao objeto de estudo.

CAPÍTULO 1 – As raízes históricas do processo de integração sul-americano e a política de defesa brasileira

1.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é demonstrar, sob o ponto de vista da história da política externa, que o projeto nacional em curso nos últimos anos encontra raízes no projeto de construção do Estado nacional e faz parte, portanto, de uma política de longo prazo no qual a politica externa serviu de meio para a consecução dos objetivos nacionais de assegurar a soberania do estado brasileiro desde seu nascimento.

Para servir de roteiro explicativo para estudar a relação entre o Brasil e o estabelecimento de políticas voltadas para a cooperação regional de segurança, aspectos conceituais e o debate teórico para a compreensão da importância do complexo regional de segurança para a política de defesa são analisados.

Sob este aspecto, a política exterior brasileira no campo das relações de segurança, teve de lidar, desde seus primórdios, com a busca de estratégias para assegurar um equilíbrio de poder favorável na América do Sul, em especial na região da Bacia do rio da Prata, no qual persistiam padrões de rivalidade e competição por uma hegemonia sub-regional herdadas das antigas disputas coloniais luso-hispânicas.

Dessa forma, o padrão de competição entre os nascentes estados brasileiro e argentino foi um traço característico do século dezenove, quando da primeira etapa de construção do estado nacional, num contexto da eclosão de guerras pela consolidação de fronteiras na América do Sul.

Mais tarde, contudo, com a proximidade do século vinte e com os ideais de industrialização crescentes entre parcela das elites dirigentes do sudeste brasileiro emerge o projeto do Barão do Rio Branco de consolidara as relações exteriores do país. Rio Branco era herdeiro da diplomacia de seu pai, o Visconde de Rio Branco, um dos grandes artífices dos princípios de estabilidade, centralização e projeção da estatura política brasileira na região.

O projeto oriundo do Império e do seu Conselho de Estado tem, assim, traços de continuidade enquanto política de estado com a política exterior brasileira do começo do século vinte. A partir dessa época, o Brasil iria conviver com as duas variáveis constantes em seus cálculos estratégicos de poder e que irão condicionar as relações exteriores do país por boa parte do século vinte: maior influência sobre o cone sul e o estabelecimento das relações preferenciais com a potência hemisférica, na época ainda em fase de ascensão.

Por fim, a continuidade do projeto de construção nacional, agora adicionando a importância do desenvolvimento industrial com autonomia diplomática como condição de sobrevivência da unidade, irá pautar o Estado brasileiro desde Getúlio Vargas até o período militar, quando serão dadas as grandes transformações nas relações do país com a região.

Assim, à medida que o Estado brasileiro se industrializava e desenvolvia-se, o projeto do Barão do Rio Branco de criar um mecanismo diplomático – ainda que flexível e informal para seu tempo – entre os principais Estados do cone sul seria retomado no discurso diplomático de Vargas e por seus sucessores imediatos, como Juscelino Kubitscheck, com os tratados de Uruguaiana.

Enfim, a resolução das disputas na região platina com o principal Estado rival – a Argentina – se da num quadro de crescente dificuldade econômica e política dos estados da região. Isto ocorre paralelamente a um enfraquecimento do sistema hemisférico de segurança, a uma política de restrição de transferência de tecnologia e a uma debilidade quanto ao desenvolvimento de estruturas de defesa adequadas aos problemas de segurança da região.

A solução para contornar esses problemas sul-americanos e que afetam a segurança do território brasileiro, passa, assim, pela criação de um mecanismo de cooperação que traga impulso para a política de defesa do país, uma variável que será fundamental para que o Brasil tenha um maior protagonismo internacional.

Desta forma, o capítulo está organizado em cinco grandes momentos. O primeiro busca situar a análise central do texto a partir de aspectos conceituais e teóricos no campo do estudo das Relações Internacionais. O segundo trata de descrever e analisar as raízes históricas que relacionam a política externa

do Brasil e a preocupação com a segurança na América do Sul. Nesta seção, o período da formação do Estado nacional, a era Rio Branco, o Pacto ABC e o regime de segurança nacional do período militar são analisados em termos de como a diplomacia brasileira teve que lidar com as questões regionais de segurança no final do século dezenove e na maior parte do século vinte.

Em razão da importância da doutrina Monroe e do impacto do TIAR para as relações de segurança do Brasil no plano hemisférico, a terceira seção é reservada para a análise. Sendo assim, o período temporal em diversos momentos abarca todos os períodos tratados na seção anterior; desta forma, tendo em conta que o debate desta seção centra-se na doutrina e no tratado, não há quebra de linearidade nem de sequência temporal em relação à seção anterior.

Em seguida, a quarta seção entra em definitivo nas raízes da atual política brasileira em relação à cooperação e segurança regional, focando suas motivações com base em fatores estruturais como a busca pela segurança e desenvolvimento, na conjuntura específica das décadas de oitenta, noventa e anos 2000, tendo em conta a necessidade de valorizar o vetor da defesa nacional.

Por fim, na quinta parte, uma relação entre os níveis normativo e político relativamente à defesa nacional como uma prioridade de ação de política exterior do Brasil é apresentada, com o fito de proporcionar uma análise mais densa a respeito das finalidades da política de defesa nacional e de qual é a finalidade das normas jurídicas que conferem legitimidade a atual política de defesa nacional.

1.2. Conceitos e Teorias

O recurso à definição de conceitos se faz necessária a fim de que fique bem delimitado o significado preciso das expressões *soberania, segurança, defesa* e sua dimensão *política* bem como as gradações sobre a noção de *potencia* utilizada no texto.

Assim, procede-se a uma síntese entre os significados que estes termos possuem para as ciências sociais como a ciência politica e o direito (teoria geral do Estado e direito constitucional) que são aplicáveis no estudo do

fenômeno da segurança estatal na área de conhecimento em política internacional.

A partir deste esforço de análise do significado que cada um dos conceitos encerra, o texto traz elementos que podem auxiliar na explicação sobre os objetivos primordiais do Estado brasileiro e na compreensão da instrumentalidade que a cooperação regional de segurança desempenha para a realização destes objetivos.

Por outro lado, o presente trabalho não é de natureza teórica. Assim, a abordagem sobre as teorias que tratam do fenômeno securitário não é realizada em profundidade em termos epistemológicos.

Entretanto, uma menção sobre os principais paradigmas teóricos se faz necessário a fim de situar o leitor sobre o que está em jogo quando se pretende compreender a relação entre a política de segurança de uma unidade e a esfera regional.

Nesse sentido, procede-se ao exame de como cada reflexão teórica da disciplina de Relações Internacionais lida com a importância que a cooperação, a integração e as instituições possam ter para a realização dos objetivos de política externa de um Estado cujo fim é consolidar sua posição de potencia regional e de grande potencia.

Por fim, a definição da soberania tem necessariamente na segurança e da defesa a decorrência concreta daquela e que se traduz em políticas permanentes de estado. Nisto reside, aliás, toda a essência tanto da política externa propriamente dita como da política de defesa.

1.2.1. Os conceitos utilizados para o estudo da relação da política de defesa com a cooperação regional.

1.2.1.1. Soberania

A consolidação do estado territorial europeu durante a Idade Moderna foi possível graças ao apoio da força militar que garantia a sustentação política do governante. Deste período datam a construção teórica da soberania estatal,

fruto de séculos de debate teórico entre juristas e filósofos políticos[1], que será fundamental para compreender a importância do desenvolvimento do conceito de segurança.

Mais tarde, com o advento das revoluções liberais e o surgimento do Estado de Direito, a soberania passa, do ponto de vista constitucional, a representar toda a sociedade que elege seus governantes; a soberania, em suma, passa a ter seu fundamento no cidadão, no nacional de um Estado contemporâneo. Com isso, a soberania popular passa a caracterizar-se como soberania do conjunto da nação, de todo o povo – *a soberania nacional.*

Do ponto de vista abstrato, conceitual e normativo, a soberania representa o direito de existência de uma unidade estatal; é o direito à personalidade jurídica de direito público internacional, portanto. Mas este direito não se limita apenas ao direito de existir sob o prisma do direito internacional.

Tendo em conta o sistema político interestatal – ao qual o próprio direito internacional se circunscreve- a soberania tem o significado de garantir a mais ampla liberdade de ação para toda a unidade estatal, respeitados os limites do direito interestatal ou internacional.

Sob este aspecto, cumpre não esquecer que o conjunto de regras internacionais foi um resultado da negociação político - diplomática que na maioria das vezes resultou da guerra entre os Estados a fim de afirmarem seus direitos de existir e, mais do que isto, de se desenvolverem em toda a sua potencialidade, de acordo com os interesses das classes e elites dirigentes[2]. Esta foi a gênese do sistema interestatal westfaliano[3] que gerou as bases e os fundamentos do atual sistema internacional.

Toda uma compreensão acerca do papel que os estados possuem na arena internacional está relacionada com esta potencialidade de exercer direitos que vão além da mera existência. Um estado e sob este aspecto, em analogia com um ser humano, não cumpre apenas existir, mas exercer seu direito à existência com dignidade, com a mais ampla liberdade de atuação.

---

[1] Nicolau Maquiavel, cientista político italiano do século XV, autor de "O Príncipe" e da "Arte da Guerra", se inscreve nesta tradição.

[2] O presente trabalho não comporta realizar uma análise acerca do papel que as elites e grupos sociais de interesse tem na construção da agenda de política externa de uma unidade estatal, dados os limites do estudo realizados neste texto.

[3] Os Tratados de Westfália buscaram ordenar o mundo europeu após a Guerra dos Trinta Anos (1618-48), criando o direito internacional moderno a partir das noções de soberania estatal.

No entanto, para poder exercer este direito de desenvolver plenamente suas potencialidades, as unidades estatais carecem do que Hans Morgenthau denominava de *recursos de poder* e que Kenneth Waltz denomina de *capacidades*[4]. Sem estas, o direito à soberania e, por consequência, sua segurança e sua defesa são apenas possibilidades e não uma realidade.

É precisamente na noção de soberania nacional, acrescida da necessidade de contar com meios - recursos e capacidades - que a tornem uma realidade que reside a construção da noção de segurança no campo das relações internacionais.

1.2.1.2. Segurança

Tradicionalmente associado à dimensão militar e tendo por contexto os conflitos interestatais, a segurança, com o término do sistema bipolar e a irrupção de fenômenos não- estatais na agenda internacional como o terrorismo, o narcotráfico, o meio ambiente e os direitos humanos, passa a sofrer alterações.

Mas é no campo tradicional ou clássico que pode se encontrar a chave para a compreensão da cooperação em políticas de segurança e defesa. Neste contexto, a segurança denota uma situação ou um estado que se pretenda permanente. Dito de outro modo, a segurança visa garantir que o Estado esteja protegido em todas as suas dimensões e que possa contar com os meios necessários para atingir sua finalidade política: a realização de sua sociedade em termos de desenvolvimento social e econômico e o pleno exercício da cidadania.

Para que isso ocorra, a segurança representa, acima de tudo, garantir que um ator estatal esteja a salvo de ameaças de agressão por outros Estados. A segurança diz com a finalidade última do Estado: o exercício da sobrevivência e a realização da potencialidade deste.

Este é o conceito mais clássico, que parte do pressuposto da centralidade absoluta do Estado nas relações internacionais e, como consequência desse pressuposto, caracteriza a segurança do Estado como a

---

[4] Ver MORGHENTAU, Hans. Política entre as Nações e WALTZ, Kenneth. Teoria da Política Internacinonal.

ausência ou a neutralização de ameaças preponderantemente de natureza estatal. Este conceito persiste até os dias atuais, muito embora tenham surgido visões conceituais mais complexas acerca da segurança e que não se restringem ao caráter estatal e militar da política internacional.

Esta acepção de segurança surgiu ao longo dos séculos XVI ao XIX e foi predominante por mais de oitenta anos no século XX, tendo sido popularizada na época da Guerra Fria pelas noções de 'segurança nacional'. No plano da Teoria das Relações Internacionais, a escola Realista é a que mais valoriza este conceito clássico de segurança.

Entretanto, a profunda mudança por que tem passado o sistema internacional nas últimas duas décadas ao término da era bipolar, fez surgir novas interpretações do que deve ser entendido como *segurança* a partir do crescente papel dos atores não estatais, quer sejam eles públicos, quer sejam privados.

Fenômenos transnacionais como a acirrada competição entre as unidades mais poderosas do sistema nos campos econômico, financeiro e tecnológico tem criado uma nova realidade em termos da distribuição de poder no sistema internacional. Neste cenário as demais unidades com menor capacidade de influenciar o sistema internacional não podem mais pensar a segurança de suas sociedades sem levar em conta que as organizações interestatais (internacionais governamentais) e a cooperação mediante políticas de integração são imprenscindíveis para que tais unidades possam enfrentar um sistema cada vez mais assimétrico e concentrador de poder nas suas dimensões político-militar, econômico-financeira e científico-tecnológica.

Assim, a noção de segurança coletiva – cuja origem se encontra na experiência da extinta Liga das Nações e que presentemente está personificada no artigo 52 da Carta da ONU e no papel que o Conselho de Segurança desempenha – seja cada vez mais levada em conta na política mundial.

Não obstante, a despeito da retórica cooperativa e idealista que permeiam as escolas de pensamento mais relacionadas com esta concepção de segurança[5], a importância das instituições intergovernamentais como um

---

[5] Institucionalismo Liberal, Escola Inglesa e Construtivismo.

resultado da segurança coletiva atende aos objetivos, em *ultima ratio,* da segurança das grandes potencias e das potencias regionais.

1.2.1.3. Defesa

Defesa é uma ação, um movimento que previne uma agressão iminente e injusta, conforme os juristas das ciências criminais. Fazendo uma analogia com o Estado, a defesa pode ser compreendida como uma ação de proteção contra um adversário agressor, que busca causar um dano em caráter iminente e de maneira injusta, ou seja, em flagrante violação do direito internacional de segurança.

A defesa destina-se, acima de tudo, a garantir a segurança do Estado. Se esta é uma finalidade, aquela é um meio, um instrumento. A defesa também se consubstancia em uma política pública, portanto, de Estado, cujo objetivo é o de garantir os meios de assegurar a incolumidade do Estado contra agressões externas, sejam elas de origem estatal ou não estatal.

A defesa de um Estado é igualmente algo complexo. Ela compreende uma base normativa e outra institucional. Tendo origem nos fundamentos, nos princípios e nas finalidades constitucionais atinentes à soberania, à cidadania e às relações internacionais de um Estado, a defesa também deve ser compreendida com uma política externa *hard l.* Em outros termos, a política de defesa não deve ser vista como um mero complemento da política exterior de uma nação. Ela é a dimensão militar de uma política externa, ao passo que a diplomacia é a dimensão da negociação.

A política, neste sentido, tem duas faces: a negociação, por um lado, e a imposição pelo uso controlado e legítimo da força quando necessário, por outro. É nesta última que reside a política de defesa, a fim de resguardar o princípio do direito internacional de auto-defesa de um Estado, previsto no artigo 51 da Carta da ONU e que visa garantir a soberania e a segurança das unidades do sistema internacional contemporâneo.

Neste contexto, a noção de defesa coletiva, inter-relacionada com o de segurança coletiva, esta sim um complemento da política de segurança e defesa de um Estado, deve ser vista enquanto um instrumento, um meio de exercer a política de defesa de uma unidade estatal. Nesse sentido, a base

normativa do Brasil no campo da defesa se encontra hoje consolidada no Livro Branco da Defesa Nacional, cujo núcleo é a PDN de 2005 e a EDN de 2008.

Sua base institucional, por seu turno, é o Ministério da Defesa, que num Estado de Direito, garante o controle supremo da autoridade civil sobre o estamento burocrático militar. Por sua vez, as Forças Armadas – Aeronáutica, Exército e Marinha – são os agentes de Estado garantidores dos meios necessários para que um Estado possa prevenir ou tenha que enfrentar ameaças de ordem estatal e/ou não estatal.

Por força de uma leitura interpretativa e estratégica do parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal, a integração sul-americana é uma das grandes finalidades da ação externa brasileira. Em razão disso, a base normativa da EDN e do SINAMOB – Sistema Nacional de Mobilização – incluem como objeto da política de defesa nacional a integração regional nos cálculos estratégicos do país. É precisamente neste contexto que a política de defesa se relaciona com os projetos integracionistas da UNASUL e do seu CDS.

1.2.1.4. Política de Defesa

A política de defesa de um Estado contemporâneo faz parte do conjunto de objetivos de conteúdo estratégico e permanentes relacionados com o ambiente internacional. Faz parte da política externa como um todo. No entanto, não se confunde com a condução da política exterior em termos específicos, conduzida pela diplomacia.

Nos Estados complexos e burocratizados do mundo atual, a definição de atribuições e competências precisa do ponto de vista normativo-administrativo busca a constante profissionalização e o domínio do conhecimento técnico e científico a cargo das burocracias do serviço público em relação a sua missão constitucional. Sob este aspecto é que se pode distinguir a tarefa da diplomacia do Ministério das Relações Exteriores daquela desempenhada pelo Ministério da Defesa.

A representação dos interesses do país no ambiente externo cumpre primordialmente à diplomacia. Todavia, indiretamente os assuntos de defesa também são objeto de atuação dos diplomatas, que se espera que atue de

forma complementar com as burocracias encarregadas da defesa. Assim, chega-se ao que Domício Proença e Eugênio Diniz[6] denominam de *institucionalidade governamental de defesa*, ou seja, as relações formais, de caráter institucional e normativo e as informais, entre as instituições públicas (órgãos administrativo-ministeriais) do Poder Executivo e do Poder Legislativo que participam do processo político mais amplo da formulação dos diversos interesses e objetivos na formulação da politica de defesa de um Estado.

As preferências, interesses e perspectivas de como deve se caracterizar uma política de defesa de um país leva em conta as demandas de grupos heterogêneos da sociedade que tem capacidade de exercer influência sobre a definição de prioridades políticas. Essa influência, por sua vez, pode se fazer sentir no sistema político em duas grandes dimensões: no poder legislativo e no poder executivo.

O grupo dos empresários ligados à indústria de fabricação de armamentos obviamente constitui a parcela da sociedade que não é fardada e que possui interesses específicos no setor da defesa. No caso, interesses econômicos, o que encontra uma interseção que permite sua harmonização com os interesses políticos, diplomáticos e estratégicos do chefe de Estado, de seus diplomatas e militares.

Dessa forma se chega ao entendimento da importância e do papel que as Comissões de Defesa e Relações Exteriores da Câmara de Deputados e do Senado do Congresso Nacional e que se relacionam com o Poder Executivo na forma do Conselho de Defesa Nacional em situações de estado de sítio na hipótese de emprego do poder militar e que detém no papel em uma sociedade democrática de ser a voz da sociedade na participação do debate sobre qual a política de defesa que um país quer. A política de defesa, como ensinam os autores, faz parte do espectro político maior e envolvem permanente negociação entre grupos econômicos e políticos a fim de se obter o consenso necessário e estabelecer prioridades que serão o roteiro para a política pública de Estado da defesa.

---

[6] DINIZ, Eugênio & PROENÇA, Domício. Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica: Brasília: Ed. UNB, 2008. A referida obra é referência obrigatória para o debate e o estudo sobre a política de defesa do Brasil pela sua originalidade e rigor científico.

Para isso, todavia, se faz necessário compreender a importância de instâncias ministeriais do próprio poder Executivo neste processo: a Presidência da República e seus órgãos ministeriais - o Gabinete de Segurança Institucional, o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Assuntos Estratégicos - em sua permanente articulação com o Ministério de Defesa e seu Estado- Maior da Defesa, no campo do processo de formulação e tomada de decisão.

A história da política de defesa no Brasil pode ser traçada a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e durante os dois mandatos de Lula da Silva[7]. Todo este processo de criação da política de defesa se iniciou na segunda metade da década de noventa, com a edição do documento da denominada primeira politica de defesa, em 1996, mais um marco inicial para a discussão sobre algo que ainda não existia. A partir da criação do Ministério de Defesa, em 1999, todavia, se iniciou um processo concluído em 2008 e que autoriza dizer que efetivamente o Brasil conta com uma política de defesa.

Os documentos Politica Nacional de Defesa de 2005, as edições das legislações atinentes à mobilização nacional de 2007 e 2008, a edição da Estratégia Militar de Defesa, com sua doutrina específica, em 2007 e, enfim, o estabelecimento da Estratégia de Defesa Nacional em 2008 e a criação do Estado – Maior da Defesa, com uma maior racionalidade no processo de tomada de decisão e a criação do Livro Branco da Defesa Nacional, em 2012,

---

[7] Reporta-se, aqui, a duas dissertações de mestrado que são fundamentais para a compreensão da história da política de defesa do Brasil. A primeira é de autoria do diplomata João P. Alsina Soares: ALSINA, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na Era Cardoso (1995-2002). Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UNB. Brasília. DF. 2002, que analisa a criação da I PND e do Ministério de Defesa buscando estudar os relacionamentos formais e principalmente informais entre as burocracias do Itamaraty e das três forças singulares, além do papel do ex- Presidente Fernando Henrique Cardoso e de seus ministros na articulação para o que se pode considerar como uma primeira etapa rumo à institucionalização de defesa no Brasil. Outro importante trabalho é a dissertação de Helder Pereira da Silva, oficial da Marinha do Brasil, que desenvolve um amplo estudo analítico e com base nos estudos estratégicos acerca do surgimento histórico da política de defesa em suas etapas: a I PND, a II PND, seus reflexos para a segurança internacional do Brasil em face dos países vizinhos da América do Sul, suas relações com a política externa brasileira e as implicações para a estratégia naval da Marinha brasileira: SILVA, Helder Pereira da. A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar. Universidade Federal Fluminense – UFF. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado. Niterói. RJ. 2008.

completa o ciclo de desenvolvimento institucional e normativo da política de defesa brasileira.

Este documento de grande envergadura estratégica vem completar e consolidar os princípios e diretrizes já estabelecidos pela II PND, pela Estratégia Nacional de Defesa e pela legislação de mobilização nacional, contemplando, dessa forma, junto com os documentos mencionados, um sistema normativo a respeito da estrutura de defesa do país, com foco na cooperação regional e no papel fundamental a ser desempenhado pelo Conselho de Defesa Sul-Americano.

A política de defesa visa, assim, servir de instrumento de garantia da segurança de um Estado e deve, com isso, estar a serviço da política exterior do país a fim de garantir a sobrevivência, a soberania e os objetivos estratégicos fundamentais nas relações internacionais de um Estado. Dentre esses objetivos estão a garantia de segurança aos interesses econômicos e geopolíticos do país e que são necessários para a consolidação do processo de integração regional na América do Sul.

Dessa maneira, a regionalização da política de defesa do Brasil é uma consequência lógica e natural do objetivo diplomático maior da política externa brasileira: a integração sul-americana. Nisto reside a relação intrínseca entre política de defesa e a cooperação securitária prevista em 2008 com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

1.2.1.5. Potência Regional e Grande Potência

A estratégia de manter a potência hegemônica afastada das discussões sobre a necessidade de desenvolver uma política de segurança e defesa sul-americanas é necessária para afirmar a liderança brasileira na região. Sob este aspecto, Andrew Hurrel (1998b, p. 531), reconhece que o estabelecimento de um complexo regional de segurança na América do Sul tem grandes limites de se consolidar em face da presença dos Estados Unidos.

No mesmo sentido, Susanne Gratius (2007, p.6-7), que trabalha com o modelo de análise de *potência regional* estabelece os critérios de reconhecimento desta condição, afirma que a presença da potência norte-

americana é um fator limitante da afirmação brasileira à condição de potência regional.

A autora estabelece alguns pressupostos para classificar um estado enquanto potência regional. Dentre eles pode-se destacar:

1-Ser parte de una região definida.

2-Aspirar à liderança regional – o Brasil já exerce, com um estilo diplomático e discreto, essa liderança a partir das relações bilaterais e na estruturação da diplomacia de cúpula multilateral e na iniciativa de criação de instituições regionais.

3-Ter influência política e geoestratégica na construção regional – o surgimento do Conselho Sul-Americano de Defesa é justamente uma iniciativa para mediante a criação de instituições de cooperação, aumentar esta influência estratégica.

4-Possuir suficientes recursos materiais, organizacionais e ideológicos para criar um projeto regional – o Brasil detém os maiores recursos financeiros, comerciais, capital diplomático, participação na construção da identidade da América do Sul como um espaço singular através concepção de uma comunidade sul-americana

5-Ter una notável interdependência política, econômica cultural regional – o Brasil já possui uma estreita relação econômica na qual a inversão de capitais e de projetos de desenvolvimento com os parceiros sul-americanos tornam irreversível o projeto de integração como condição para enfrentar as assimetrias internacionais.

No campo político-econômico, as iniciativas de participação nos projetos de integração desde os anos 80 (Argentina e criação do TCA, depois OTCA), além da criação do MERCOSUL e, agora, da UNASUL, conferem o reconhecimento expresso e tácito desta liderança.

6-Dispor de destacada influência nos assuntos regionais – A liderança da missão de estabilização do Haiti – MINUSTAH – demonstra o reconhecimento da importância do país como também a própria institucionalização da UNASUL é uma prova dessa influência, pois a criação desse bloco continental é um projeto brasileiro que está sendo compartilhado pelos demais sócios.

7- Ser reconhecido como líder regional pelos demais países do entorno- Aqui neste tópico, também a criação da UNASUL, na esteira do desenvolvimento institucional da CASA e da IIRSA, além da criação de diversos órgãos setoriais como o CDS e a resolução diplomática da crise Colômbia – Equador, no primeiro semestre de 2008, bem como a turbulência interna boliviana, foi em boa medida fruto do esforço diplomático dos diplomatas brasileiros.

8-Ser o porta-voz em alguns assuntos regionais nos fóruns internacionais-

Ambos os autores têm razão em afirmar o papel dos EUA de restringir o campo de atuação brasileiro e a criação do CDS em parte, é uma resposta estratégica em termos de afastar ou minorar a ação norte-americana nos assuntos do continente sul-americano.

No entanto, Gratius parece desconsiderar que o Brasil já possui condições de ser considerado como uma grande potência e afirma instrumentos diplomáticos de consolidação de seu status de potência regional.

O país possui a sexta economia do mundo, é detentor de um parque industrial avançado e diversificado, oscila entre a décima e décima primeira posição em termos de gastos militares, faz parte do arranjo diplomático dos BRICS e possui intensa participação nos mais diversos fóruns internacionais, sendo parceiro estratégico nas relações bilaterais de grandes potências como China, Estados Unidos e França (União Européia).

Mais importante ainda é que o país não somente já é o líder sul-americano, como articula o aprofundamento de suas parcerias sul-sul nos fóruns do IBAS (Ìndia, Brasil e Africa do Sul), mantendo parcerias estratégicas nos campos comercial, científico-tecnológico e militar com estes dois países, além de ter uma projeção econômica e diplomática para a África Austral e é o grande articulador de posições políticas junto ao fórum do CPLP. Assim, o país detém projeção para além do continente sul-americano nos campos diplomático, cultural e econômico e ensaia uma cooperação securitária de longo prazo com algumas potências regionais.

Em termos sul-americanos, a economia brasileira é a única plenamente desenvolvida da região, sendo que o país possui um PIB superior à soma de todos os países da UNASUL. Além disso, o país já é o principal fornecedor de

bens de alto valor agregado e de bens semi-industrializados para a região, que é uma das principais fornecedoras de matérias primas e recursos naturais para o Brasil, tornando a relação do país com o resto da região de uma progressiva interdependência econômica crescente.

Por sua vez, John Mearsheimer usa a categoria *grande potencia* para a análise do comportamento dos principais estados do sistema internacional a partir das premissas do realismo ofensivo, o qual busca a maximização de poder e a condição hegemônica. Mesmo que o autor não tenha tratado sobre o Brasil, uma vez que o país possui insuficiência de poder militar para enfrentar, numa guerra convencional, uma superpotência, é possível aplicar a categoria a este estado devido à geografia, ao potencial de recursos naturais, humanos e energéticos, bem como ao crescente papel econômico e político nos ao planos regional e mundial que o Estado brasileiro vem desempenhando nas relações internacionais.

Para Mearsheimer (2001, pp. 05) o caracteriza uma grande potencia é sua relativa capacidade militar. A fim de um estado se qualificar como uma grande potência ele deve possuir suficiente recurso de poder militar a fim de poder lidar com a hipótese de um conflito de tipo convencional de certa gravidade contra o adversário mais poderoso do sistema mundial.

Para o autor, o país que quer ser classificado como uma grande potência não necessita vencer a guerra contra o estado mais poderoso, mas precisa, pelo menos, ser capaz de tornar a guerra de atrito tão desgastante que a nação mais poderosa saia do confronto gravemente enfraquecida, ainda que seja vitoriosa na guerra.

Esta visão não deixa de lembrar os postulados da doutrina de dissuasão, tributária das escolas militares europeias e também prevista pela Estratégia Nacional de Defesa brasileira, pelo qual um estado ainda que mais fraco que seu poderoso opositor, deve ser capaz de infligir tamanho dano que, ainda que perca, possa fazer com que a mera hipótese de conflito da superpotência com este estado menos poderoso faça com que o estado mais forte desista do recurso à força para a resolução de disputas.

Por fim, uma grande potência necessita, na era nuclear, contar com a capacidade de dissuasão nuclear e de poder sobreviver contra um ataque com armas táticas ou estratégicas nucleares. Assim, não basta ter um balanço de

poder a partir de poderosas forças convencionais se houver apenas um hegêmona, uma superpotência com capacidade nuclear.

O Brasil, que já é uma potencia regional, precisa tornar-se uma grande potencia a fim de consolidar sua posição de liderança regional na UNASUL e, com isso, manter sua economia competitiva no plano internacional a fim de evitar desindustrialização e, consequentemente, o enfraquecimento de suas capacidades estatais. Isto só é possível a partir do uso do poder militar mediante uma política de defesa regionalizada e que objetive a criação de um complexo regional industrial, como é analisado no capítulo segundo.

1.2.2. Teorias sobre o fenômeno securitário regional

1.2.2.1. Introdução

Por sua capacidade de interpretar a realidade internacional a partir de dados concretos são examinadas as teorias institucionalista, a teoria dos complexos regionais de segurança, o realismo e a escola inglesa atinente à categoria da hegemonia compartilhada.

A proposta do presente texto é que a compreensão do nexo causal entre política de defesa de uma potencia regional com o estabelecimento de uma instituição de cooperação e integração de políticas de segurança e defesa somente é possível de ser compreendida em toda a sua extensão a partir de certa interconexão entre as distintas correntes teóricas, tendo uma delas por núcleo.

Em poucas palavras: um estado com insuficiente recurso de poder bélico necessita da liderança em bases hegemônicas para garantir sua sobrevivência em um sistema internacional anárquico, assimétrico e caracterizado pelas capacidades de reverter recursos de poder natural, científico-tecnológico e econômico em capacidade militar a fim de poder estabelecer, a nível regional uma liderança inconteste e, a nível global ou sistêmico, uma balança de poder.

Para isto o núcleo de uma reflexão interpretativa que de conta de analisar as relações entre a política de defesa do Brasil com o estabelecimento da UNASUL e de seu CDS necessita ter por eixo o pensamento realista,

complementado pelas correntes do institucionalismo, dos complexos regionais e da hegemonia compartilhada, como no gráfico abaixo:



1.2.2.2. Institucionalismo Liberal

Para a corrente de pensamento do institucionalismo liberal, os Estados são propensos a cooperarem entre si mediante o recurso às organizações internacionais, sob o primado do princípio da *segurança coletiva*. Nesse sentido, os objetivos fundamentais das unidades no campo securitário são as alianças, coalizões e a construção de mecanismos de resolução de conflitos e de medidas de confiança mútua.

O papel da guerra, nesse sentido, se subordina aos princípios da segurança coletiva, a qual teria o efeito de constranger a autonomia estatal, sem que isso represente a perda da centralidade dos Estados soberanos no sistema internacional.

No entanto, a propensão a cooperar depende, acima de tudo, de questões concretas e de um pragmatismo político, ambos ligados a certa insuficiência do poder militar como meio que o Estado possa individualmente garantir tanto a sobrevivência como o desejo de maximizar poder no sistema. É neste contexto que as instituições importam: são estruturas criadas pelos estados a fim de lhes proporcionar condições de maximização de poder.

Assim, apenas no campo da retórica e do discurso do plano teórico é que se pode afirmar que o institucionalismo liberal tem força explicativa para lidar com fenômenos como a criação de instâncias de cooperação de segurança e defesa regionais.

Sob este aspecto, o institucionalismo deve ser entendido como um meio válido de interpretar a realidade internacional desde que seja visto como um instrumento a serviço das lógicas de políticas de poder, cuja origem e compreensão em toda a sua profundidade residem na força explicativa do realismo político.

1.2.2.3. Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

Provenientes do construtivismo, os expoentes desta teoria – Barry Buzan e Ole Weaver – se aproximaram dos postulados do realismo neo – realista para interpretar as regiões a partir da concepção de que a interação entre as unidades tem por eixo os setores político e militar.

Os complexos regionais se caracterizam pela similaridade e interdependência entre os problemas e percepções de segurança das unidades que se encontram na mesma região geográfica. Para os autores, o sistema internacional seria caracterizado por um grupo de países classificados em três grandes categorias: os super-poderes, os grandes poderes e, por fim, os poderes regionais. Esta última categoria seria caracterizada por fazer parte de um Complexo Regional de Segurança (CRS) enquanto principal unidade estatal.

A teoria dos CRS distinguem os seguintes níveis básicos: o primeiro, que é o das superpotências e das grandes potências e um segundo, relativo às potencias menores. Para a teoria, as superpotências e as grandes potências são efetivamente as potencia globais, ou seja, aquelas capaz de atuar a nível do sistema internacional, capazes de transcender as distâncias, ao passo que as potências menores só poderiam atuar no nível do sub-sistema, que para os autores é o ambiente regional. Neste caso, as potencias menores são as potencias regionais.

Estes níveis de análise podem ser desdobrados em quatro situações hipotéticas: 1- nível doméstico dos Estados regionais; 2- nível de relações inter-

estatais; 3- nível de interação da região com outras regiões vizinhas; 4- nível do papel dos poderes globais.

Os autores defendem a ideia de que os Complexos Regionais de Segurança capazes de fazer com que a nova estrutura do sistema internacional – baseado em subsistemas regionais – seja compreendida, assim como possa ser avaliada a balança de poder relativa e a mútua relação entre as tendências globais e regionais que perpassam as formas de balanço de poder.

No plano interno, os CRS possuiriam um sistema de balanças regionais de poder, variando da uni à multipolaridade, numa convivência com padrões de amizade/inimizade causadores de uma interdependência a nível regional. Os complexos regionais possuiriam ainda estágios: formações conflitivas, regimes de segurança e comunidades plurais de segurança.

Para Buzan e Weaver a ideia central de um CRS e que justifica o estudo centrado nas regiões é a de que as preocupações com a segurança em face de ameaças se dá em função de que é nas pequenas distâncias geográficas que as ameaças são sentidas mais intensamente e as unidades estatais vizinhas tem, inexoravelmente, certa interdependência tanto em termos de sofrerem os efeitos das ameaças como o de encontrarem soluções para seu enfrentamento.

Por fim, os autores, ao tratar dáo complexo regional de segurança sul-americano e, para a finalidade que interessa para o presente trabalho, quanto ao período do pós-Guerra Fria, tratam dos principais fatores que caracterizariam este CRS: seria caracterizado por dois subcomplexos: o do cone sul, mais estabilizado políticamente e o andino, propenso a um grau relativo de instabilidade e conflitos, sendo que é neste subcomplexo que existe uma forte presença da superpotência – os Estados Unidos, em especial no caso do problema do narcotráfico e da importância estratégica da Colômbia como um aliado amazônico.

Para os autores, o fim da bipolaridade favoreceu que o subcomplexo sulino, cujo eixo é a parceria argentino-brasileira pudesse ser um núcleo de cooperação securitária. Buzan e Weaver destacam que o Brasil é o país chave do cone sul, mas também atua como potência regional em relação ao

subcomplexo andino, sendo o garantidor de alguns pequenos estados costeiros e uma potencial ameaça para outros[8].

Por esta razão, a fim de que padrões de balanceamento entre a potencia regional e os estados dos subcomplexos não comprometam os objetivos estratégicos da diplomacia brasileira é que a união dos dois subcomplexos em torno de um complexo regional unificado sob a hegemonia compartilhada via o uso de instituições de cooperação é necessário para a consecução dos objetivos estratégicos do Brasil. Não obstante, o eixo das motivações brasileiras deve ser buscado não nas instâncias de cooperação *per si*, mas na maximização de poder com a busca pela superação da insuficiência de recursos de poder *hard.*

1.2.2.4. Realismo

Dessa forma, é na escola do realismo político e em suas derivações que se encontram a melhor forma – ainda que não a única - de interpretar o fenômeno da segurança coletiva em termos do que está em jogo na política internacional – a busca pela hegemonia como forma de manter a sobrevivência em um sistema anárquico e cujo núcleo são os Estados com maiores capacidades de projeção de poder.

O realismo parte do pressuposto de que a dimensão político-militar é o foco central de estudo da política internacional e nela se encontram as explicações para o comportamento racional das unidades e de como elas interagem no sistema.

O objetivo primordial de toda unidade estatal com capacidade e poder material para influir na ordem internacional é a da maximização de poder associada com a busca pela segurança. As unidades que contam dentro desta

[8] Dados os gastos militares chilenos, a instabilidade política boliviana, o fortalecimento das relações diplomáticas e de cooperação do Brasil com o Equador, e o padrão de disputas fronteiriças entre este país e o Chile e considerando que tanto Brasília como Santiago disputam influência sobre o estratégico estado boliviano, é de supor que o Brasil pode ser tido como uma ameaça para o estado chileno, assim como um provedor de segurança para aqueles dois outros estados menores.

análise são de três tipos: as superpotências, as grandes potências e as potências regionais[9].

Enquanto que a primeira possui recursos de poder próprio para agir no sistema internacional e manter sua hegemonia – ponto culminante da maximização de poder - as outras duas necessitam de alianças para contrabalançar o poder dos demais Estados. No contexto sul-americano é precisamente este o objetivo instrumental do Conselho de Defesa Sul-Americano para o êxito da política de defesa brasileira.

Enfeixando características do neo- realismo defensivo waltsoniano[10], as estratégias baseadas na defesa e tendo em conta os contornos estruturais do sistema internacional baseado na distribuição de poder em razão das capacidades estatais, o Estado brasileiro tem adicionado a preocupação com as ameaças e as intenções agressivas dos estados e organizações não estatais conforme disposto nas diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa e na legislação do sistema de mobilização nacional, como adiante é examinado.

O realismo neoclássico parte da análise da segunda imagem – o Estado e de suas opções de política exterior como forma de melhor obter uma posição relativa no sistema caracterizado pela distribuição de poder em termos de capacidades estatais.

Nesse sentido, uma análise da política externa de defesa a partir da relação entre gastos militares em termos de investimentos em capacidades e o desenvolvimento de um complexo industrial de defesa conduzem à compreensão da relação que o texto propõe de estabelecer nexos entre a política de defesa brasileira e o surgimento de uma estrutura de cooperação regional de segurança representada pelo Conselho de Defesa Sul-Americano.

Dentro desta perspectiva, a fundamentação teórica mais adequada para a interpretação da relação entre política de defesa e a tentativa de viabilizar a cooperação regional de defesa é o realismo neoclássico. A opção teórica é demonstrada no curso da redação deste texto de maneira fática, com análises

---

[9] Para John Mearsheimmer, expoente do realismo ofensivo, em sua obra A Tragédia da Política das Grandes Potências, a classificação que importa é a de grande potência no sistema internacional.

[10] Kenneth Waltz, considerado o pai do realismo estrutural, com as seminal obra Teoria da Política Internacional, de 1979.

dos fatos apresentados em termos de comprovarem as hipóteses centrais formuladas.

Se o realismo é a ferramenta teórica mais hábil para demonstrar como a política de defesa brasileira é determinante para o surgimento do CDS e os objetivos do Brasil com isso é garantir uma liderança a partir da construção de uma capacidade estatal que lhe possibilite exercer a hegemonia nas relações sul-americanas, a fim de que se possa melhor estudar e compreender o desenvolvimento da cooperação regional, a ótica realista pode ser complementada pela noção de hegemonia compartilhada.

1.2.2.5. Hegemonia Compartilhada e as relações sul-americanas

A abordagem teórica do eminente pensador de Relações Internacionais inglês, no campo da Escola Inglesa, Adam Watson, em sua obra "A Evolução da Sociedade Internacional – Uma Análise Histórica Comparativa"[11], trata do sistema internacional a partir da estruturação de normas institucionailizadas e não-institucionalizadas que são criadas pelos Estados a fim de mediar os interesses de cada ator estatal, quando analisa o sistema do concerto europeu e quando faz reflexões sobre as características do sistema internacional no século XX em outras obras[12].

A ideia de uma hegemonia compartilhada oferece alguma solução para o aparente impasse de se exercer uma liderança sem ser vista como imposição de interesses e valores de um só país em relação aos demais.

Tendo por inspiração histórica a remota experiência da Liga Helênica, na qual Atenas exercia uma liderança em torno dos demais estados gregos, e, mais recentemente, a experiência do Concerto Europeu que passou a vigorar – grosso modo – entre 1815, com a Santa Aliança até as vésperas da I Guerra Mundial, em 1914, a construção de sistemas políticos regionais em torno de um país que seja capaz de ser um pólo de poder, leva em conta a possibilidade do

---

[11] WATSON, Adam & LITTLE, Richard. The evolution of international society: a comparative historical analysis. Taylor & Francis, 2009.

[12]Ver WATSON, Adam . International Relations & The Practice of Hegemony. Notes for a lecture given at the CSD Encounter with Adam Watson, University of Westminster, 5 June 2002. Disponível em: http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/research/english-school/watson-hegemony02.pdf. Acessos: 06/01/2012.

exercício da hegemonia sem imposição, mas com o compartilhamento de custos e vantagens que a integração de instituições pode trazer para os diversos atores estatais.

Desse modo, a experiência da criação de instituições intergovernamentais no âmbito sul-americano possibilita teorizar a respeito da forma de construção da liderança brasileira afastando veleidades de imperialismo e supremacia no exercício desta liderança consensual.

Em princípio, a criação de organizações internacionais regionais (exemplo: OTAN), além de práticas mais ou menos informais exercício de política internacional como o surgimento dos fóruns (exemplo G8), permite ao hegêmona do sistema, em face da crescente complexidade do sistema internacional, no qual convivem fenômenos de interdependência econômica complexa e atuação de grandes corporações industriais e financeiras, o exercício de seu poder em termos de redução dos custos políticos, econômicos e militares da maximização de poder sem a mediação de instituições formais e práticas informais de compartilhamento de políticas entre os estados.

Assim hegemonia seria baseada em dois eixos, um vertical e outro horizontal. O primeiro diria respeito à forma de atuação das grandes potências em face das demais unidades do sistema internacional enquanto que o eixo horizontal diz respeito ao compartilhamento de interesses entre as próprias grandes potências.

Por outro lado, a concepção de uma hegemonia compartilhada faz sentido se pensar no Brasil e na construção da UNASUL. O papel de atores como o Brasil, com menos recursos financeiros e militares, cujo âmbito de atuação tem se pautado por um perfil mais modesto em questões de segurança, se caracteriza pela utilização do vetor da cooperação via instituições para maximizar o exercício da liderança a fim de manter um equilíbrio regional que garanta a segurança de seus interesses e, dessa forma, lhe possibilita assegurar o *status quo* do complexo regional sul-americano em seu benefício e dos demais atores da região.

Além disso, o processo de institucionalização, que compreendeu o ano de 2008, assim como o de implementação de suas funções, nos anos seguintes, corrobora a ideia de que o Brasil busca fomentar a criação de

instituições regionais que contribuam para a integração mediante a tese da hegemonia compartilhada com os demais estados sul-americanos.

Ademais, o processo de institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano, que compreendeu o ano de 2008, e estruturou suas funções, nos anos seguintes, corrobora a visão de que o Brasil busca fomentar a criação de instituições regionais que contribuam para a integração mediante a tese da hegemonia compartilhada com os demais estados sul-americanos. Nesse sentido, a hegemonia compartilhada significa que o Brasil não exerceria sua liderança de forma unilateral, desconsiderando interesses dos demais parceiros da UNASUL.

Nesse sentido, a hegemonia compartilhada significa que o Brasil não exerceria sua liderança de forma unilateral, desconsiderando interesses dos demais parceiros da UNASUL. Pelo contrário, uma das condições para o país exercer sua liderança é através de um sistema que traga a possibilidade de distribuição de custos, mas também vantagens em termos políticos e econômicos para os parceiros na integração, sob pena das recentes experiências de integração como a UNASUL e seu Conselho de Defesa serem vistos como instrumentos de um sub-imperialismo que a atual política externa desenvolvida pelo Estado brasileiro busca se afastar.

Num nível, o relacionamento entre eixos Brasília – Buenos Aires-Caracas e Santiago – pode ser um formato desejável para essa forma de compartilhamento político ao nível da UNASUL. Num outro padrão, a relação desses países se daria com os demais atores; a Colômbia (que é um ator de grande importância para a segurança regional e economia importante, mas um ator alinhado à potência hemisférica) e os demais estados (estes dotados de poucos recursos de poder: Equador, Peru, Bolívia, Paraguai, Uruguai, etc.) dar-se – iam de forma a serem beneficiados em termos de cooperação técnica, econômica e militar com os estados mais poderosos do sistema regional.

Não obstante, caberia ao Brasil exercer uma espécie de instância ou Poder Moderador na região, a fim de que o equilíbrio regional não se rompa em desfavor dos estados mais pobres e que necessitam de assistência e cooperação para alavancar o desenvolvimento de suas sociedades de forma democrática e soberana.

1.3. Política externa brasileira e a segurança regional: raízes históricas

1.3.1. Introdução

O exame da história diplomática brasileira permite inferir a existência de certa harmonia de princípios políticos, jurídicos e doutrinários de política internacional entre a Doutrina Monroe e sua concretização institucional no século XX – o TIAR[13], e os postulados brasileiros de política externa que encontram no princípio da cooperação e da integração regional os instrumentos para a consecução dos objetivos fundamentais do Estado nacional. Tais objetivos são o de garantir a sua própria existência e independência para, dessa forma, prover segurança para a sociedade brasileira e, com isso, garantir-lhe o pleno exercício da cidadania, que á a base da fundamentação para a existência de um Estado democrático de Direito.

A Doutrina Monroe, em sua gênese, propunha a criação de um sistema (ainda que informal em seus primórdios) de salvaguardar os jovens estados soberanos que emergiam no hemisfério ocidental, a partir do processo de independência das colônias britânicas, hispânicas e lusitanas, ao longo dos decênios finais do século dezoito e das primeiras décadas do século dezenove.

No caso do processo de surgimento do Estado nacional na América portuguesa, esta relação entre instrumentos jurídicos e políticos de ação diplomática era voltada para a cooperação com o exterior com o objetivo de garantir a existência e a viabilidade do nascente Estado brasileiro, o que já era percebido com a emergência do Estado imperial a partir do projeto estratégico da dinastia Bragança de criação de um Estado de características continentais e independente na América do Sul.

Este projeto, evidentemente foi adaptado às diversas conjunturas sociais, econômicas e políticas pelas quais o Brasil atravessou em sua história de quase duzentos anos está na raiz das linhas mestras da política externa do país. O uso das relações exteriores para a construção do Estado perpassou o II Reinado, a I República (República oligárquica) com a gestão do Barão do Rio Branco e da sua contribuição para a gênese da ideia do Pacto ABC e da resolução das disputas de fronteira do Brasil na América do Sul.

---

[13] Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, criado em 1947, na cidade do Rio de Janeiro, o qual é tratado neste capítulo mais adiante.

Este princípio avançara a partir da construção do moderno Estado nacional no século vinte a partir da era Vargas, da qual os períodos Juscelino, Jânio e Jango, bem como o pragmatismo diplomático e desenvolvimentista do regime civil-militar, podem ser percebidos como herdeiros e continuadores.

1.3.2. Consolidação dos Estados sul-americanos, as guerras e a era Rio Branco

O começo do século dezenove representou a oportunidade para o rei português Dom João VI e para seu filho e futuro imperador brasileiro, Dom Pedro I[14], de estabelecerem um novo estado territorial de dimensões continentais na América do Sul. Isto era fundamental para unificar e centralizar a administração herdada da era colonial lusitana, nas quais havia, na realidade, muitos “Brasis”.

A título de ilustração, a fragmentação da era colonial se fazia visível nas províncias que hoje representam muitos dos estados da federação, tinham tênues relações comerciais em vista da precária infraestrutura viária na imensa possessão portuguesa no continente americano. Neste contexto, irrompiam, entre os anos de 1808 e 1830, os processos de emancipação das colônias ibéricas pela América Central e do Sul.

O Brasil surgia mediante um processo de transição e negociação entre a Metrópole e as elites coloniais, do que resultou num projeto de criação, pela dinastia dos Bragança, de um Estado unificado português além-mar, ao contrário dos antigos vice-reinados espanhóis. A América hispânica se fragmentava em diversas nações jovens e repúblicas ainda instáveis, em processo de consolidação institucional: o embrião do que viria ser a Argentina, o Paraguai, a Bolívia, o Peru, o Chile, a Colômbia, a Venezuela, e o Equador – na América do Sul e, na zona central, o importante estado mexicano.

Dessa forma, na origem dos novos estados soberanos, dois processos de formação de novas entidades políticas teriam impacto na forma como o também jovem estado norte-americano se relacionaria com a América espanhola e com a portuguesa.

[14] Posteriormente, o imperador se tornaria Rei de Portugal, após abdicar do trono brasileiro em 1831.

Na América espanhola existia um processo de fragmentação de consequências profundas para seu futuro político-institucional e econômico, impactando suas relações internacionais de forma subordinada aos grandes centros do sistema internacional. Na América lusitana, por outro lado, a criação do formidável projeto dos Braganças na América do Sul significava, desde o estabelecimento do Reino Unido de Portugal e Algarves, em 1810, n projeto da unificação e da integração de um espaço de soberania num novo quadro de relações internacionais.

O sistema internacional a partir dos Congressos de Viena e da formação da Santa Aliança, em 1815, e da Revolução Industrial, seria pautado pelo processo e divisão internacional no campo das relações econômicas entre as nações pautadas por um sistema jurídico internacional cujos pressupostos eram a igualdade e independência formais, mas caracterizados por nações que detinham grandes recursos materiais e políticos e aquelas que não dispunham destes meios. Em suma: num contexto de assimetria política e econômica entre as nações.

Assim, a conformação de um espaço geográfico continental e dotado de relativa estabilidade política, no Brasil, conferiu ao país, desde cedo, as condições materiais de superar a condição de nação subalterna para lograr o status de nação de primeira ordem. Este princípio estaria na base das elites nacionais comprometidas com o desenvolvimento nacional e com a manutenção da unidade política do país, dois objetivos que norteariam as relações internacionais do país com o resto do mundo.

Este princípio político das relações exteriores brasileiras foi um importante legado dos Bragança e significou a construção do Estado durante o I Reinado, o período regencial e o II Reinado. A criação de um Estado nacional, com a necessidade de consolidação interna da nova entidade soberana, tornava imprescindível que, ao lado da busca por uma política externa baseada na atividade diplomática, esta pudesse contar com o respaldo do poder militar a fim de prover segurança para as imensas fronteiras territoriais brasileiras.

Tal projeto perpassou o II Reinado e o sistema de balanço de poder como forma inicial de relacionamento diplomático entre o Brasil imperial e as nações platinas, chegando à proclamação do regime republicano com a marcante era de Rio Branco.

O processo de consolidação dos Estados nacionais na América do Sul esteve fortemente relacionado com as disputas interestatais que desembocaram em sérios conflitos ao longo de boa parte do século dezenove. Apesar das heranças das disputas ibéricas das antigas metrópoles portuguesa e espanhola, foram as dissensões entre os nascentes grupos dirigentes nos antigos Vice-Reinados hispânicos que chamam a atenção para a emergência de guerras na formação e consolidação das unidades sul-americanas.

De fato tanto o Brasil como as nações vizinhas herdaram, em certa medida, certa rivalidade de suas antigas metrópoles. A busca do Brasil, no mínimo, por um equilíbrio de poder, e no máximo, pela hegemonia na Bacia do Prata que acabou por envolver o Império em disputas com a Argentina e também com o Paraguai ilustram esta reivindicação pelo direito sucessório sobre os recursos e o controle da navegação platina.

Por outro lado, com o processo de independência e, logo adiante, de consolidação dos estados nacionais entre as antigas colônias que faziam parte dos diversos vice-reinados espanhóis, ficou clara que as elites locais detinham projetos antagônicos de poder que conduziram ao progressivo desmembramento do império espanhol principalmente no período da luta colonial contra Madrid.

Esta trajetória da história dos países sul-americanos de origem hispânica resultou em violentas guerras e em um crescente processo de fragmentação, tanto no Vice-Reinado do Prata, com o surgimento da Argentina, Uruguai, da capitania do Paraguai e da capitania do Chile, no Vice-Reinado do Peru (que originaria o Peru e a Bolívia) e também no caso do desmembramento do Vice-Reinado de Nova Granada e Venezuela, com o surgimento da Gran Colômbia, depois desmembrada nos estados colombiano, venezuelano, e equatoriano.

As guerras de independência, as guerras civis e as guerras entre os jovens estados recém-desmembrados da estrutura colonial representaram, entre 1810 e 1884, um papel importante na definição das fronteiras e do controle dos recursos naturais e humanos, que iriam definir a capacidade estatal e, com isso, a posição relativa que estas unidades iriam desempenhar, de forma relativamente subordinada no sistema internacional como a busca pelo equilíbrio de poder no sistema regional sul-americano.

A medida que ao longo das décadas de 1810 a 1830 surgiam diversas unidades soberanas na região, com uma economia primário-exportadora dependente das economias das grandes potências, ao passo em que emergia um império em escala continental nas antigas dependências lusitanas, surgiam padrões de ação destas unidades em face uma das outras, em face do império brasileiro e em face das potências extra-continentais.

Em relação uns aos outros, os estados hispânicos da América do Sul desenvolveram estratégias de alianças conjunturais e participaram de mecanismos de balanço de poder tanto no cone sul quanto na região andina e, de certa forma, em relação à nascente potência regional brasileira.

As disputas por território fronteiriço a fim de controlar os recursos naturais e/ou os acessos estratégicos aos recursos naturais aliaram-se a questões de política doméstica como forma de fazer do recurso da ação diplomática e do uso da força (guerra) um instrumento de consolidação de partidos oligárquicos sobre os grupos rivais internos.

Do ponto de vista da análise internacional, estas disputas prosseguiram paralelamente ao desenvolvimento da estrutura social e econômica destes países ao longo da segunda metade do século dezenove, à medida que as economias primário-exportadoras destas nações se conectavam de forma complementar e subordinada à economia europeia e norte-americana, seus estados se consolidavam a partir de um jogo complementar entre guerra e diplomacia.

Cumpre destacar que enquanto o Brasil irá preferir utilizar a ação diplomática na sua fronteira andino-amazônica, sua atuação no cone sul irá se pautar por uma política de busca pela hegemonia nas relações com a Argentina, Uruguai e Paraguai, sendo que estes dois últimos estados seriam, via de regra, utilizados ora pelo Brasil ora pela Argentina como peões no processo de formação de alianças para contrabalançar os dois principais adversários: Buenos Aires e Rio de Janeiro.

No campo mais estrito das ações militares, as guerras que envolveram o Brasil foram, primeiramente, a da Cisplatina (1825-1828) contra a nascente República Argentina, então o principal rival estratégico brasileiro. Dela resultou o surgimento do estado uruguaio. Mas tarde, as hostilidades contra a Argentina

de Rosas em meados daquele século, prosseguiram na busca pela hegemonia sobre o Uruguai.

Entre os anos de 1851 e 1852, irrompeu novo conflito platino, com a vitória da coalizão comandada pelo Brasil com o apoio dos uruguaios e das províncias argentinas rebeldes de Correntes e Entre Rios contra a província de Buenos Aires, resultou num equilíbrio de poder favorável ao Império brasileiro emerge até os anos 1870.

Por volta de 1865 o fortalecimento do Paraguai passa a ameaçar os interesses econômicos e geopolíticos do Brasil e da Argentina, que irão formar uma coalizão com o Uruguai naquele que será o maior confronto bélico sul-americano do século dezenove: a Guerra do Paraguai (1865-70).

A vitória da guerra contra o Paraguai não trouxe os resultados esperados pelo Brasil de afirmação de sua liderança sub-regional. Na época, a Argentina, que se industrializava e se urbanizava aceleradamente e cuja agricultura e pecuária de exportação lhe conferiam uma posição entre as principais oito economias do mundo, pode sair do conflito fortalecida, ao passo que o Brasil passava por uma crise política que redundaria na queda do regime monárquico, ainda que mantivesse sua economia atrelada à agricultura de exportação (café, açúcar e borracha).

Em vista dos resultados deste conflito, não obstante, o cone sul fora relativamente estabilizado e a ação diplomática, doravante, seria o recurso priorizado pelas autoridades brasileiras no trato com as nações vizinhas. Isto ficará patente quando a questão da diplomacia do Barão do Rio Branco tiver de lidar com a questão do rearmamento naval argentino, no começo do século vinte.

Em relação aos outros principais conflitos sul-americanos do século dezenove, eles envolveram principalmente o Chile, a Bolívia e os demais estados andinos. A principal delas foi a Guerra do Pacífico, ocorrida entre e os anos de 1879 e 1883 e que opôs o Chile, de um lado, ao Peru e à Bolívia, de outro, tendo como um dos mais emblemáticos resultados a perda do acesso boliviano ao oceano Pacífico. Como consequência do conflito, o Chile foi beneficiado como um ator regional com poder de influir na agenda de segurança dos estados andinos saiu fortalecido com mais território, criou um padrão de inimizade para com o Peru e a Bolívia, além do Equador, passando

a ser uma das três principais potências regionais sul-americanas, juntamente com a Argentina e o Brasil.

Com o resultado final que as guerras trouxeram para a conformação geográfica, política e econômica final dos estados hispânicos, ao final do século dezenove, emergem as condições propícias para o Brasil republicano consolidar sua posição nos sistema de balanço de poder que vinha desde as guerras platinas e que fazia do país um mantenedor do status quo sul-americano como um todo.

É importante destacar que a partir da segunda metade do século dezenove, com a Segunda Revolução Industrial, as condições de segurança para nações que não tivessem desenvolvimento científico e tecnológico, ficariam à mercê da dependência de fornecimento de material bélico das nações que se constituíam no núcleo do sistema e que cobiçavam os recursos naturais e energéticos dos países destituídos de capacidade defensiva.

Nesse sentido, a ação das grandes potências europeias, em plena fase de imperialismo da Segunda Revolução Industrial, o que fez com que parcela as elites dirigentes do jovem Estado republicano no Brasil estivessem atentas para a utilização do poder militar como um instrumento da realização de interesses econômicos e financeiros externos.

Como assinala Moniz Bandeira (2010, pp.55-56), o surgimento da moderna indústria pesada e o avanço da tecnologia bélica trouxe grande impacto para a forma de fazer a guerra. O advento da moderna siderurgia, com o emprego de matérias primas como o ferro a altas temperaturas produzindo o aço, material que é necessário para a produção de navios de guerra de grande porte, assim como para o revestimento de morteiros, de metralhadoras e de carros de combate ilustram, por si só, este impacto.

A aplicação da eletricidade e o uso do combustível fóssil do petróleo foram também fundamentais neste processo de modernização das tecnologias para a configuração da guerra contemporânea, com profundos efeitos sobre as relações entre as potências, sobre o comércio da indústria de armamentos e, enfim, sobre as relações entre as grandes potências e as nações da América do Sul.

Estas inovações impactaram nos métodos de conduzir as operações militares, favorecendo, a partir da segunda metade do século dezenove, o

monopólio das forças armadas dos Estados que contavam com um moderno sistema industrial e financeiro. Isto tornou fundamental a evolução da ciência militar e na sua aplicação para a crescente necessidade de treinamento das tropas especializadas no uso dos diversos sistemas operacionais de armas que se desenvolviam.

Como resultado deste processo de inovação da tecnologia bélica sobre a organização militar dos Estados, a economia nacional das principais potências foi favorecida, uma vez que a aplicação de conhecimentos científicos na criação de novas tecnologias que eram aplicadas na produção favoreceu a acumulação de capital. Isto, por sua vez, explica, em grande medida, por que as potências industriais europeias e os Estados Unidos buscaram ampliar seus mercados para a produção.

Além disso, a participação das instituições financeiras na concessão de empréstimos para os governos realizarem investimentos, em parceria com o setor privado, na pesquisa, desenvolvimento e produção de armamentos, associada a competição entre as principais nações pelo controle dos mercados e as linhas de crédito para países latino-americanos para aquisição de produtos bélicos esta na raiz do acirramento das disputas e conflitos nestes países.

Este contexto maior das relações internacionais de então, com a hegemonia britânica sendo contestada por potências rivais em ascensão, fazia com que as nações sul-americanas servissem de teatro para expor as relações entre finanças, indústria bélica e políticas de Estado relativamente à paz e à guerra.

Àquela altura, a corrida armamentista, estimulada pelas indústrias produtoras de artefatos bélicos, fomentara as controvérsias de disputas sobre fronteiras e competição militar entre os três estados sul-americanos. Neste cenário, por exemplo, os tratados negociados entre Rio de Janeiro e Buenos Aires, acerca de Palmas (Missões), ainda no último ano do Império (setembro de 1889) ilustram bem os efeitos do padrão de rivalidade do centro do sistema internacional sobre as relações sul-americanas e, logo, sobre a política exterior brasileira

Nessa época se consolidaram as grandes linhas de política exterior nacional: a consagração dos princípios constitucionais da soberania, da

autodeterminação dos povos e da solução pacífica de controvérsias, ao lado do realismo político no tratamento com as nações vizinhas, bem como com as potências mundiais.

Desta época inicial da República brasileira foi marcante a busca de concertação diplomática entre as três mais importantes unidades políticas sul-americanas: Argentina, Brasil e Chile, que formariam o acrônimo ABC, como uma proposta do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco.

A ação dos grandes fabricantes, como os alemães da Krupp e Thiessen, dos ingleses da Vickers – Armstrong e dos Schneider-Creuseot da França, por exemplo, na ânsia pelos mercados de produtos com motores navais, com a aquisição de canhões de longo alcançe, de novas blindagens de aço para os cascos de encouraçados e para blindados que surgiam, além de metralhadoras, intensificava, com sua disputa pelos mercados sul-americanos, as rivalidades regionais.

Os encouraçados da época eram fabricados nos estaleiros europeus. As aquisições chilenas das naves *Constituición* e *Libertad*, com mais de 11 mil toneladas, com 04 canhões de 254 milímetros e 14 canhões de 191 mm, por exemplo, ou as canhoneiras adquiridas pela Argentina, Rivadavia e Moreno, ambas compradas de fabricantes britânicos, que forneceram também os três grandes encouraçados da Marinha brasileira.

Os encouraçados adquiridos pelo Brasil – batizados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro - foram fabricados pela Armstrong e Vickers com peças blindadas pela alemã Krupp, atestam a sustentação desse padrão de rivalidade, assim como a dependência tecnológica desses estados sul-americanos em termos de tecnologia e defesa.

Em decorrência da satisfação territorial e da inexistência de conflitos interestatais desde o final da Guerra do Paraguai (1865-1870), o Brasil passa a priorizar em suas relações internacionais os meios diplomáticos sobre os meios militares.

A necessária transição de uma economia primário-exportadora herdada da fase imperial e da república oligárquica demandava a continuidade e aprofundamento do objetivo de desenvolvimento nacional, mediante o processo

de industrialização[15], momento em que se perdeu a oportunidade de serem criadas indústrias de material bélico que pudesse proporcionar autonomia na fabricação de armamentos para a defesa.

O caminho, portanto, para evitar a formação de alianças de tipo 2 contra 1, fosse Brasil aliado à Argentina, isolando o Chile, ou a formação de um condomínio argentino-chileno contra um Brasil ou ainda, um eixo Rio de Janeiro-Santiago, marginalizando Buenos Aires nas relações sub-regionais, seria o de superar as tradicionais estratégias de balanço de poder. E nisto o Barão foi um visionário.

Na época das últimas negociações de fronteiras para dar o formato atual do mapa brasileiro, a via diplomática e a utilização de tratados bilaterais de fronteiras e de cooperação bilateral foram a solução encontrada pelo Barão do Rio Branco como forma de enfrentar os efeitos daquelas disputas que corriam o risco de criar padrões de inimizade entre Argentina, Brasil e Chile, comprometendo, com isso, a segurança e a estabilidade da jovem república e do seu sistema econômico.

Data daquela época algumas questões delicadas como a política de rearmamento naval dos governos argentino e brasileiro, com a qual o Barão habilmente soube lidar. Na época, a Argentina, grade exportador de carne manufaturada, era a oitava economia do mundo. No mesmo sentido, o Chile destacava-se como uma nação com relativo desenvolvimento, sendo que sua rivalidade com a Argentina era em parte sustentada pela comunhão de interesses com o governo brasileiro.

Assim, Rio Branco compreendeu a natureza do comportamento das nações europeias e o papel desempenhado pelos EUA com o corolário Roosevelt à Doutrina Monroe. Neste cenário, dava-se a condição periférica das nações do cone sul no contexto do impacto da Segunda Revolução Industrial para o desenvolvimento de novas tecnologias empregadas nos sistemas de armas das potências europeias e que, em busca de mercados para seus equipamentos bélicos, fomentavam as disputas entre Brasil, Chile e Argentina, entre as décadas de 1890-1910.

---

[15] O ideal de industrialização remonta à fase das regências e do II Reinado, encarnados pela figura do Barão de Mauá.

Na época das últimas negociações de fronteiras para dar o formato atual do mapa brasileiro, a via diplomática foi privilegiada, consistindo na utilização de tratados bilaterais de fronteiras e de cooperação bilateral foram como a solução encontrada pelo Barão do Rio Branco para lidar com os efeitos daquelas disputas que corriam o risco de criar padrões de inimizade entre Argentina, Brasil e Chile.

Neste contexto, o Barão propusera aos governos de Buenos Aires e de Santiago uma convenção que garantisse a paz no Cone Sul, com normas a respeito da ação conjunta em torno de interesses comuns aos três países, uma espécie de *tríplice aliança*, como afirmara Moniz Bandeira (2010, p. 105), a fim de solucionar principalmente a competição e os gastos militares em torno da indústria naval de suas respectivas marinhas de guerra.

Em que pese a proposta do Barão não ter sido efetivada na época, ela serviu para revelar que as questões de segurança entre os estados sul-americanos já se faziam presentes e pode se dizer que marcariam todo o século vinte; no entanto, não existia uma resposta regional coordenada para os problemas de segurança, em vista da limitada autonomia econômica, tecnológica e diplomática desses países. Isto fazia com que estas nações sofressem os efeitos da ação das rivalidades inter-imperialistas da primeira metade do século vinte e que passava a ter, na equação de segurança latino-americana, a presença dos Estados Unidos.

Naquele começo do século XX, a nova visão que o governo norte-americano daria para o princípio da Doutrina Monroe não seria garantia suficiente de que nações eventualmente enfraquecidas pela deterioração das relações diplomáticas, em caso de guerra, e dependentes de fornecimentos de ajuda militar externa, não fossem passíveis de serem afetadas em sua soberania[16].

A experiência da gestão de Rio Branco em relação às questões sul-americanas estiveram fortemente relacionadas com a definição das fronteiras nacionais e somadas ao espírito do chanceler revelaram um homem de

---

[16] Em 1898, a Argentina do general Júlio Roca, então seu presidente, sofria a ameaça de guerra com o Chile, em razão de uma série de fatos, como a disputa fronteiriça nos Andes, na Patagônia, Terra do Fogo, Estreito de Magalhães, além do incidente do cruzador Baltimore, alguns anos antes, em 1891, quando o então Ministro de Relações Exteriores argentino, Ernesto Zeballos, propusera ao governo americano a intervenção militar contra o governo do Chile. Ver BANDEIRA, Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos, 2010, p. 59).

profunda visão realista e comprometido com a soberania do jovem estado republicano.

Sua obra foi um importante legado não somente para a diplomacia profissional do Itamaraty como um valor a ser seguido enquanto princípio constitucional e ação política de estado a partir da criação do moderno estado nacional dos anos 1930 em diante.

1.3.3. O Pacto ABC

Nesse sentido, os períodos dos governos autoritário e democrático de Getúlio Vargas (1930-45 e 1950-54), bem como a fase da política externa da OPA de Juscelino Kubitscheck e da política externa independente dos governos Jânio e Jango, manteriam e aprofundariam as tendências de política externa que buscava no desenvolvimento nacional. Estas tendências implicavam no diálogo e na cooperação com as demais nações, como um caminho para aumentar o status político do país, a fim de que o mesmo pudesse superar o subdesenvolvimento e adentrar o seleto grupo de países do Primeiro Mundo.

Os anos 1930 e 40 foram caracterizados pela diplomacia pendular de Vargas entre as potências ocidentais (EUA principalmente) e o eixo (Alemanha nazista). A busca pela industrialização por substituição de importações, simbolizada pela aquisição da Usina de Volta Redonda, no começo da década de 40. A construção da usina significou uma negociação bem-sucedida para o Brasil obter uma siderurgia e a atuação das suas forças militares no teatro moderno de guerra na Europa (a atuação da FEB – Força Expedicionária Brasileira, em 1944-45, na Itália) significou a atualização das forças armadas nacionais mediante treinamento e estudos doutrinários, bem como reequipamento bélico, colocando o país como o primeiro em poder militar da América do Sul.

A diplomacia de Vargas coincidiu com o início do sistema norte-americano que criara a Guerra Fria e que conduziria à hegemonia da superpotência no plano global resultando, por outro lado, num relativo descaso econômico e político de Washington para com a América Latina no plano regional. Assim, a era bipolar, a política estadunidense de fronteiras ideológicas

e o descaso dos EUA para com as demandas de desenvolvimento econômico do Brasil e de seus vizinhos, consistiu em um fator que motivou uma retórica diplomática de maior aproximação do país com a Argentina e o Chile.

Isto fazia com que já nos anos 1950 as sementes das mudanças sobre o padrão de rivalidade existente no cone sul fosse sendo substituído pelo padrão de cooperação. Ainda que a estrutura do sistema hemisférico e regional não permitisse uma autonomia de política externa de fato, a necessidade de manutenção de ampla liberdade na condução das políticas macroeconômicas do Brasil já apontava na direção de um maior protagonismo do país no seu entorno regional, o que seria a tendência para o futuro das relações sul-americanas.

Após o interregno do governo Dutra (46-50), com a volta de Vargas ao poder, no começo dos anos 1950, ao tempo em que a Argentina era governada por Juan Domingo Perón, o caudilho brasileiro tentou manter a velha diplomacia pragmática e de barganha, mas que encontraria limites frente à Guerra Fria e aos interesses americanos nos teatros europeu e asiático[17].

Assim, a retomada de uma concertação diplomática entre Brasil e Argentina, depois estendida ao Chile, atestam as relações entre política, economia e segurança. Vargas buscaria na retórica da aproximação com a Argentina um caminho para barganhar uma melhor posição nas relações bilaterais no campo econômico e estratégico com Washington, enquanto um aliado privilegiado dos Estados Unidos.

O Brasil necessitava dar continuidade ao seu projeto de desenvolvimento industrial e, por isso, precisava diminuir a dependência comercial em relação aos norte-americanos, decorrendo, daí, a busca pela diversificação do comércio com outros parceiros, entre eles, os países da Europa Ocidental com foco nas exportações de matérias primas (café) em troca de investimentos na forma de equipamentos e tecnologia.

[17] Era a primeira metade dos anos 50 os tempos do desenvolvimento da recém criada OTAN (49), do envolvimento norte-americano na Guerra da Coréia, do desenvolvimento da competição nuclear com a URSS de Stálin, dos governos Truman II e Eisenhower I e suas políticas de relativo desinteresse pelos assuntos da América Latina, excetuado a proteção das políticas econômicas liberais que favoreciam as empresas e o governo americano e a estratégia da recém-criada CIA de contenção e ações de contra-insurgência contra governos nacionalistas ou de esquerda. Também era a época do fortalecimento do complexo militar industrial representado pelo Pentágono e do auge da hegemonia americana lograda com o final da Segunda Guerra.

Destarte, para Vargas, na difícil conjuntura que o governo enfrentava nos planos doméstico e internacional, o país não podia se comprometer com um efetivo mecanismo de concertação com argentinos e chilenos. Vargas apenas pretendia ganhar tempo e sobreviver politicamente, o que significava ver concluído seu projeto de transformar o Brasil na primeira nação plenamente industrializada e mais poderosa da América do Sul, equilibrando-se nos diversos setores políticos e sociais de seu governo.

Por seu turno, o então Presidente argentino, Juan Domingos Perón, assim como Vargas, percebia, na nova conjuntura mundial e hemisférica do pós-Segunda Guerra, que o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que fora criado em 1947, e que formalmente destinava-se para tratar das relações e da cooperação militar entre os países do hemisfério ocidental, fosse visto como insatisfatório em termos de aquisição de material bélico.

Entretanto, para os argentinos, havia também outras motivações. A Argentina, desde as décadas de vinte, trinta e quarenta, gradualmente caminhava para a estagnação em sua atividade econômica, no sentido de que o país não lograra desenvolver um projeto sustentável de desenvolvimento industrial utilizando uma política exterior profissionalizada a serviço do comércio exterior, tal qual existia no Brasil.

Destarte, a Argentina, diferentemente do Brasil, não diversificou um parque industrial em termos de indústria pesada e, dentro de alguns anos, de bens de capital sofisticado, que pudesse ao menos, equilibrar o comércio exterior, tornando o Estado e a sociedade menos dependente das exportações de matérias-primas, cuja deterioração dos termos de troca, em relação aos bens com maior valor agregado, tornar-se-ia nítida nos decênios seguintes.

O governo peronista, pressionado pela alta da inflação, desemprego e crise em seu comércio exterior, buscava, sem êxito, negociar acordos que pudessem redundar em uma melhoria das condições de comercialização de material bélico, cuja ratificação do TIAR não trouxera os resultados esperados.

Nesse cenário, o presidente argentino propusera a formação de uma união aduaneira com o Brasil e com o Chile, o que poderia ser expandido para a América Latina como um todo. Na época, o presidente chileno era o general Ibañez Del Campo, um nacionalista que via com bons olhos a proposta de um novo pacto entre os três países e que fosse a base da coordenação de

políticas comerciais, da criação de mecanismos de concertação política e de cooperação em torno da diplomacia militar, a qual envolvia a questão das aquisições de equipamento bélico.

Assim, em 1953, o presidente argentino propusera uma “unidade total e não pela metade”, a “unidade completa e imediata”[18] entre a Argentina e o Chile, vista a princípio, como uma tentativa de anexação da nação chilena por parte dos argentinos, suscitando, de início, um mal-entendido logo sanado. Contudo, em seguida, o presidente argentino afirmara a reedição do Pacto ABC, dizendo que o presidente Vargas dera seu assentimento à proposta do colega portenho.

Por outro lado, a situação política e econômica do governo Vargas, ao qual terminaria se suicidando no ano seguinte, tornava muito complicado qualquer entendimento prático com o governo popular peronista. João Neves da Fontoura, que fora chanceler de Eurico Gaspar Dutra[19]. João Neves da Fontoura foi mantido por Vargas, em seu retorno ao poder[20], a fim de apaziguar os setores conservadores da UDN e do PSD, representantes de setores agrícolas e empresariais, respectivamente, que não viam com bons olhos uma concertação entre o Brasil de Vargas e a Argentina de Perón, o que redundou no maior obstáculo para viabilizar o Pacto ABC.

Entrementes, o que importa é que a iniciativa de criar tanto por canais formais como informais bases para a cooperação diplomática com as principais nações do cone sul não morrera com o Barão e permanecia no horizonte alertando para a necessidade destes países um dia superarem o padrão de isolamento e/ou rivalidade que caracterizara as relações diplomáticas entre Brasil e Argentina e de ambos com o Chile.

---

[18] Ver entrevista concedia por Perón ao Jornal chileno La Nación, de Santiago, em Olavaria Bravo, 1962, tomo II, pp. 165-213 in: BANDEIRA, Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2010, pp.255.

[19] General de Exército Eurico Gaspar Dutra (45-50) sucedeu o Presidente Vargas, após a deposição do último, em 1945.

[20] O Presidente Vargas, retorna ao poder, desta vez pelo voto direto, em 1951. Não obstante o suicídio em 1954, interrompendo possíveis realizações de seu governo, Vargas criou projetos estratégicos para dar continuidade ao desenvolvimento industrial (criação da Petrobrás), científico-tecnológico (criação do CNPQ e da NUCLEBRÁS), de defesa e de melhorias sociais no atendimento das necessidades da classe média urbana e trabalhadora, como forma de uma política permanente de Estado. Nesse sentido, as realizações dos governos seguintes, fossem eles civis ou militares, e sem lhes tirar o mérito quanto aos aspectos positivos de suas gestões, foram o grande legado do Doutor Getúlio para a política brasileira.

1.3.4. O regime de segurança nacional

Em meados da década seguinte, já sob os regimes de segurança nacional sul-americanos, surgiram propostas de coordenação de politicas de segurança pautadas por graves limitações das atribuições constitucionais das forças militares, em vista do impacto das doutrinas de segurança nacional voltadas para o combate ao comunismo.

Entretanto, algumas das medidas que não passaram de relatórios de estudos e da fase das propostas políticas, já apontavam para a criação de mecanismos de integração securitária, embora nos marcos ideológicos das doutrinas de segurança nacional. Tais propostas eram a integração, ao nível de brigadas de Exército, das respectivas forças armadas, bem como limitações dos projetos de modernização (leia-se reequipamento) das Forças Armadas a instâncias regionais e correspondiam mais aos interesses estratégicos norte-americanos do que a interesses dos países sul-americanos na época.

De qualquer forma, já existia, da parte do Brasil, o interesse econômico de integrar as economias dos estados sul-americanos, mediante uma parceria estratégica com a Argentina, ainda que nos marcos das doutrinas de segurança nacional. Durante a diplomacia de Castelo Branco e de Juracy Magalhães foi lançada a ideia de construção de uma siderúrgica multinacional no estado do Mato Grosso e que seria formada por Brasil, Bolívia, Argentina, Paraguai e Uruguai[21].

O cenário político regional, porém, ainda não estava maduro para os avanços neste processo, devido ao temor argentino de perder a autonomia decisória e comprometer, com a integração de políticas econômicas, a condução de sua política de defesa.

Além disso, naquela conjuntura da Guerra Fria, as nações da América Latina buscavam, em seu alinhamento à política norte-americana, seguir os ditames da contenção de regimes considerados revolucionários. Nesse sentido, é curioso que a gênese da proposta brasileira de um Conselho de Defesa pode encontrar suas raízes dentro da concepção norte-americana de criar forças

---

[21] Conforme Moniz Bandeira (2010, p.394).

militares de caráter multinacional de pronto emprego ou *stand-by force*, nos marcos da defesa coletiva da OEA.

Com um controle em termos de capacidade bélica e com uma missão mais policial do que propriamente militar, esta força hemisférica teria as atribuições de manutenção da ordem interna e com a cessão de poderes soberanos a um órgão supranacional. Em vista destas limitações tanto o governo quanto as Forças Armadas brasileiras não aceitaram e, neste sentido, tal concepção não prosperou. Contudo, no contexto da II Conferência Interamericana Extraordinária, que se realizou no Rio de Janeiro, em 1966, Vasco Leitão da Cunha, então chanceler, obtivera do então secretário de Estado americano, Dean Rusk, a promessa de que a proposta de uma Força Interamericana de intervenção militar (conhecida pela sigla FIP), integrada e submetida à OEA, não seria proposta.

Mais tarde, em 1967, durante a III Conferência Interamericana Extraordinária, realizada na Argentina, o chanceler argentino Nicanor Costa Mendez propusera a criação de um Comitê Consultivo de Defesa, que seria um órgão permanente da OEA, significando, com isso, a incorporação formal da JID – Junta Interamericana de Defesa – à estrutura política da OEA.

Entretanto, o projeto foi rejeitado pela maioria dos Estados americanos, em razão de que o representante colombiano, Alfredo Vásquez Carrizosa afirmara na ocasião que aquele comitê representaria na prática uma espécie de “Estado-Maior das Américas”, o que era incompatível com a Carta da ONU (Moniz Bandeira, 2010, p. 398-399).

Assim, estes projetos integracionistas no campo da segurança, ainda que possam ser em termos organizacionais e jurídicos uma espécie de projeto antecessor do CSD, não tinham a mesma finalidade nem natureza política, isto é, não tratavam da busca de uma doutrina sul-americana de defesa com base na supremacia da autoridade civil sobre o poder militar, se encontravam sob a égide das doutrinas de segurança nacional e eram propostas que comprometiam a soberania nacional e representavam uma subordinação formal e normativa à estratégia de segurança da potência hemisférica.

Apesar disso, em termos de América Latina, o Brasil era uma das poucas nações que detinha um projeto de nação como fruto de um pacto consensual entre elites agrárias, comerciais e industriais desde o século

dezenove, sendo, assim, de longo prazo. Ao lado de outros fenômenos como a notável qualificação da burocracia de estado representada pelo serviço profissional do Itamaraty, comprometido com os princípios da autonomia com desenvolvimento, o país logrou um alto grau de diversificação de sua economia, chegando, durante o regime civil-militar brasileiro (1964-1985) à condição de oitava economia do mundo.

O Brasil passou a contar com um importante parque industrial e com as melhores forças armadas da região, dotado ainda do desenvolvimento de parque tecnológico relevante e que não podia ser dissociado de suas indústrias civis e militares que, por sinal, chegaram a ser a mais importante indústria bélica de um país do Terceiro Mundo, tendo ocupado importante lugar nas exportações para a América do Sul, África e Oriente Médio.

Uma das razões para esse desenvolvimento brasileiro foram as importantes medidas de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico foram postas em prática entre as décadas de 1950 a 1970. Para isso contribuiu a sintonia das empresas públicas e corporações privadas para com o Estado brasileiro.

A criação de institutos de pesquisa e desenvolvimento científico como o ITA – Instituto Técnico da Aeronáutica - IME – Instituto Militar de Engenharia -, ligadas à Aeronáutica e ao Exército, respectivamente, bem com o desenvolvimento de uma autarquia federal voltada para a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de ponta – o CNPQ - foram medidas vitais para que o os vetores indústria, ciência e tecnologia e defesa fossem vistos como parta de um todo e necessários para a busca pelo desenvolvimento.

Este projeto de desenvolvimento também associava empresas nacionais públicas e privadas, como PETROBRÁS (petróleo), EMBRAER (aviação civil e militar), Engesa (engenharia bélica), AVIBRÁS (mísseis e satélites), assim como construtoras de engenharia como Mendes Jr, Camargo Correia, Votorantin, no campo dos transportes e infraestrutura, o que ilustra o esforço do Estado e da sociedade brasileiros em promover o projeto de desenvolvimento nacional.

Tudo isso, somados às agências financeiras federais de financiamento como o Banco do Brasil (financiamento público interno) e o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento (financiamento público interno e externo) criavam

condições da economia brasileira se projetar para a América do Sul. Isto, por sua vez, favoreceria a consolidação das relações comerciais com o resto do globo, aumentando a presença brasileira no sistema internacional.

Tal presença dar-se-ia especialmente em relação às economias com as quais poderiam ser negociados acordos de cooperação com baixas ou inexistentes barreiras tarifárias e que pudessem redundar em superávits para a balança comercial brasileira, reforçando o perfil industrial do país, condição necessária para a manutenção e mesmo o aprofundamento da finalidade política do desenvolvimento nacional.

Dessa forma, o estado brasileiro se tornara mais complexo e passava a reunir as condições de superar o subdesenvolvimento econômico e lograr a condição de potência média, e, mais tarde, de potência regional. Assim, mudam os momentos históricos, mas permanecem os princípios norteadores da ação diplomática de um país. No entanto, o peso dos fatores conjunturais, sejam internos, sejam externos são fundamentais para criar as condições de alcançar os objetivos internacionais.

A nação brasileira caminhava rumo ao fortalecimento de suas estruturas sociais, econômicas e políticas que a capacitariam como uma nação em desenvolvimento na segunda metade do século vinte. Em torno deste projeto de Estado, setores empresariais, burocracias de Estado (diplomatas e grupos das três forças armadas singulares) e políticos de distintas matizes ideológicas (da direita à esquerda) se aglutinavam, dando solidez e continuidade aos projetos de longo prazo de desenvolvimento e segurança para o Estado e a sociedade brasileira.

Neste sentido, a busca por relações pautadas pela manutenção do *status quo* e da estabilidade na América do Sul, bem como o de uma relação ora pautada pela busca da parceria com os EUA, ora pela cordialidade, foram necessárias para respaldar as condições para a consolidação do desenvolvimento nacional brasileiro.

Além disso, a evolução da história diplomática brasileira teria em suas relações internacionais a presença marcante da potência hemisférica hegemônica, desde o começo do século dezenove: os Estados Unidos da América. As implicações diplomáticas desta presença é analisada na seção seguinte.

1.4. A Doutrina Monroe e o TIAR

1.4.1. A Doutrina Monroe

As relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos, ainda que sejam marcadas ora por fases de maior aproximação, ora de relativo afastamento, estão baseadas no princípio diplomático erigido por Rio Branco de uma aliança não-escrita, seria importante eixo das relações exteriores nacionais e importante fator para compreender a equação de segurança sul-americana e o papel desempenhado pelos EEUU na região.

Contudo, para compreender as questões de segurança e defesa sob a perspectiva brasileira e da importância da América do Sul para o Brasil, não se pode perder de vista o importante papel desempenhado pelos EUA na equação política da América Latina desde sua formação. Nesse sentido, quando se pensa nas relações entre Estados Americanos ao sul do Rio Grande com a potência do Norte, é necessário destacar a importância histórica da Doutrina Monroe.

Esta doutrina consubstanciou-se em uma estratégia política de longo prazo elaborada no começo do século dezenove pelo Presidente James Monroe. A doutrina americana sinalizava às potências colonialistas européias (Grã-Bretanha, França, Espanha, principalmente) de que deveriam manter-se afastadas do continente.

Em sua mensagem de 02 de dezembro de 1823, dirigida ao Congresso dos EUA, o então Presidente Monroe elencou uma série de princípios destinados à condução da política exterior do país, tais como: 1º) o continente americano não pode ser ocupado por nenhuma potência europeia; 2º) a inadmissibilidade da intervenção de potência europeia nos negócios internos ou externos de qualquer país americano; e 3º) os Estados Unidos não intervirão nos negócios pertinentes a qualquer país europeu.[22]

Os Estados Unidos, por outro lado, buscavam evitar que as nações européias viessem a tentar recolonizar regiões do continente americano cujo controle dos recursos naturais e humanos eram de interesse das elites norte-

---

[22] Cf. ACCIOLY, Hildebrando, Manual de Direito Internacional Público, Saraiva, São Paulo, 2009, pp.3270328.

americanas, que buscaram expandir seu sistema social e econômico por todo o território atual do país.

Com a entrada dos EUA na II Revolução Industrial, o país viu surgir as grandes corporações transnacionais, na segunda metade do século XIX. Com isso, a garantir os recursos naturais, minerais e o mercado consumidor das regiões adjacentes da América Central e do norte da América do Sul, passaram a ser necessárias para o desenvolvimento da economia americana que se industriara aceleradamente após a guerra de secessão.

Era um novo tipo de atuação internacional que encontrava respaldo político nos regimes democráticos e no respeito aos tratados internacionais de livre comércio e de aliança político-militar. No plano formal, representava a vontade dos Estados Unidos de manter as potências europeias afastadas dos negócios políticos e econômicos hemisféricos.

A Doutrina Monroe surge na esteira dos desdobramentos da revolução norte-americana, sendo compreendida como um prolongamento dos princípios liberais e revolucionários da “liberdade e de autogoverno” (MANTONVANI, 2006, p.62).

A influência da independência das treze colônias sobre os movimentos políticos na Europa foram de importância cabal para a América Ibérica, mas ocorreram primeiramente no teatro europeu e deste, então, se propaga para a América Latina. Nesse sentido, a Doutrina Monroe pode também ser compreendida como a expansão, para além- fronteiras, dos princípios da revolução americana para as relações tanto com a Europa, como para os jovens estados latino-americanos que iam se formando no começo do século dezenove, ai incluído o Brasil.

Com o final do século XIX, a partir da década de 1880, os Estados Unidos já caminhavam para afirmar sua condição de segunda maior economia do mundo, atrás do Reino Unido – ainda a principal potência da época – e sua política de expansão comercial e política para o Pacífico e para a América Central dera novos contornos para a Doutrina Monroe.

Uma das principais características da interpretação que esta doutrina passara a ter nas relações de Washington com as nações latino-americanas foi mediante a ideologia do pan-americanismo, uma estratégia diplomática de contornar o tradicional apelo da integração bolivariana pleiteada pelas nações

hispano-americanas, cuja inspiração vinha desde o Congresso de 1826, convocado pelo libertador Simon Bolívar, o qual propunha a integração das nações de língua hispânica das Américas Central e do Sul.

Na realização da Primeira Conferência Pan-Americana, realizada na capital dos EUA, a delegação estadunidense oficializou a proposta de formação de uma união aduaneira com os estados latino-americanos. Entretanto, a união aduaneira entre uma economia industrializada, dotada de capital financeiro, industrial e sede de inovações tecnológicas e mercado consumidor integrado ao lado de economias primário-exportadoras representava uma relação desigual, na medida em que significaria a abdicação, por parte dos estados latino-americanos, de lograrem autonomia jurídica e política necessárias para a industrialização e desenvolvimento de suas sociedades, o que, obviamente, uma união comercial, livre de barreiras alfandegárias, acarretaria sério obstáculo para a condução soberana de políticas macroeconômicas necessárias ao desenvolvimento industrial[23].

A integração propugnada pelos EUA representava uma apropriação da Doutrina Monroe, agregando aos seus princípios políticos libertários uma espécie de direito da sociedade americana de liderar as demais nações do hemisfério ocidental, de forma a garantir certa conformidade com seus propósitos políticos e econômicos.

Tratava-se do "Destino Manifesto" sendo reinterpretado como instrumento de legitimação da liderança daquele país, em função das novas necessidades de suas elites políticas e financeiras[24]. O denominado corolário Roosevelt propugnava a necessidade de intervenção armada dos EUA nos países latino-americanos para evitar intervenções de países europeus no continente.

Por ocasião da ação militar de nações europeias que buscavam exercer, pelo uso da força, o direito de cobrança da dívida venezuelana, o presidente dos EUA invocou a Doutrina Monroe para se manifestar ferreamente contra a intromissão da Grã-Bretanha, Alemanha e Itália no episódio ocorrido em 1902 (MANTOVANI, 2006, p. 67).

---

[23] Não é acaso que com o final do sistema bipolar, os EUA tenham proposto uma Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.

[24] A política do "Big Stick" (Grande Porrete) do Presidente Theodore Roosevelt e a construção do Canal do Panamá foram emblemáticas neste sentido.

Com a intervenção de Roosevelt na questão venezuelana, a Doutrina Monroe perdera sua natureza original de um acordo político informal de defesa coletiva para tornar-se uma peça a serviço do intervencionismo da grande potência hemisférica os EUA. Estava estabelecido o chamado corolário Roosevelt à Doutrina Monroe e que juntamente com o sistema de conferências pan-americanas, iria moldar as relações da grande potência do Norte com as nações latino-americanas. Conforme palavras textuais da autora,

> “(...) Como salienta Boesner, Theodore Roosevelt transformou a Doutrina Monroe – originalmente um pacto informal de defesa coletiva em um instrumento unilateral de intervenção preventiva” (MANTOVANI *apud* BOESNER, 2006, p.67)

A nova interpretação que o governo norte-americano conferia à sua doutrina devia-se em grande medida, à ação dos secretários de Estado de Roosevelt, William Taft e Knox. Para ambos, a Doutrina Monroe não devia apenas se referir às intervenções político-diplomáticas (e aos eventuais desdobramentos militares) dos governos, como também à influência oriunda das relações econômico-financeiras de suas agências públicas assim como de suas corporações privadas transnacionais (MANTOVANI, 2006, p.68).

Aproximadamente um século depois do seu surgimento, a Doutrina Monroe, ao adotar o *corolário Roosevelt* baseava-se num anti- colonialismo de cunho imperial que legitimava a interferência dos Estados Unidos nos assuntos latino-americanos (KHANNA, 2008, p.178).

A estratégia norte-americana de acercamento diplomático das repúblicas latino-americanas buscava também a conformação de um espaço econômico integrado e de cooperação que, em certo sentido, pode ser entendido como um projeto antecessor da ALCA. Assim, o surgimento do sistema interamericano tinha duas vertentes com irmãs siamesas: economia e defesa, tal qual o projeto da ALCA e das conferências hemisféricas de segurança nos anos 1990 e começo dos 2000.

A primeira conferência internacional de países americanos ocorreu em 1889 a 1890, na capital norte-americana, Washington. A segunda, em 1902,

ocorreu no México e a terceira, em 1906, no Rio de Janeiro.[25] Dessa forma, os desdobramentos político-estratégicos da doutrina Monroe no final do século XIX e durante a primeira metade do XX eram baseados num pragmatismo e realismo político das elites dirigentes de Washington.

Isto ocorria num momento em que tem - se uma série de iniciativas diplomáticas norte-americanas que evolucionaram das primeiras conferências pan-americanas e interamericanas até o advento da II Guerra, à qual servirá de pano de fundo para o surgimento do sistema contemporâneo norte-americano de segurança, representado pelo TIAR, que é descrito na subseção seguinte.

Por fim, importa destacar que o aprofundamento da globalização econômica e financeira, caracterizada pela competitividade entre as principais economias (que são as grandes potências e potências regionais), associada à maior presença das economias chinesa e indiana, secundadas por nações europeias, trazem sérias implicações para o que a Doutrina Monroe se tornou no século vinte.

Parag Khanna, autor da obra *O Segundo Mundo*[26]*,* argumenta, na parte III, no seu capítulo 14, sobre as mudanças que afetaram a concepção da Doutrina Monroe e seus limites nos dias atuais. Segundo o autor:

> "A ascendência global da América no século XX foi precedida de um século de construção da hegemonia no hemisfério ocidental. No século XXI, contudo, essa hegemonia vem recuando no tradicional quintal americano da América Latina, onde estão em jogo forças gravitacionais de influência que não podiam ter sido previstas por um determinismo geográfico complacente. Os abundantes recursos naturais da América do Sul podem chegar hoje mais rapidamente do que nunca aos mercados globais, especialmente à Ásia. Se a globalização significa o fim das distâncias, chegou ao fim um dos pilares do poderio americano: a dominação pela proximidade. (KHANNA, Parag, 2008, p. 176)

A concepção estadunidense de que a Doutrina Monroe serviria para o controle geopolítico do hemisfério ocidental vem se defrontando com uma realidade econômico-financeira e científico-tecnológica que não mais isola a

[25] Outras três conferências ocorreriam, nas primeiras duas décadas do século vinte: Buenos Aires (1910), Santiago do Chile (1923) e Havana (1928).
[26] Khanna, Parag. O Segundo Mundo: impérios e influência na nova ordem mundial global. Parte III, - O fim da Doutrina Monroe, pp. 175-230. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

região do resto do mundo. Assim, o instrumento estratégico de manutenção de poder sobre a massa continental ocidental vai aos poucos sendo erodida pela nova realidade geoestratégica de um mundo ao mesmo tempo *uni* e *multipolar*.

Mas quais as vantagens desse cenário para o projeto brasileiro de construção de uma liderança consensual, baseado no princípio da hegemonia coletiva? O projeto da constituição da UNASUL representa não uma ruptura com os postulados da Doutrina Monroe em sua feição original. Pelo contrário, a integração regional sul-americana representa sua continuidade, a fim de demonstrar que as nações do continente estão maduras para criar mecanismos próprios de manutenção de sua segurança.

E sendo a continuidade da Doutrina Monroe, o sistema UNASUL-CDS passa a ser também não só a continuidade, mas também a decorrência lógica e a sul-americanização dos princípios da ONU, da OEA e do TIAR.

1.4.2. O TIAR

O TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947 – pode ser entendido como a institucionalização da Doutrina Monroe no campo da segurança hemisférica. Surgira como um desdobramento do contexto do final da Segunda Guerra e seria enquadrado na estratégia de contenção ao comunismo durante o começo da Guerra Fria ao final da década de 40.

Na mesma época, na Conferência Interamericana do México, em 1945, os contornos da OEA, que seria criada em 48, em Bogotá, na Colômbia, eram dados, a partir da resolução n.9, sobre a Reorganização, Consolidação e Fortalecimento do Sistema Interamericano, dotando a União Pan-Americana (cujas origens remontavam à terceira conferência realizada no Rio de Janeiro, em 1906), de natureza política.

Era necessário integrar o sistema hemisférico à reorganização do mundo, a partir das necessidades estratégicas da nascente liderança norte-americana a nível global, conforme a Conferência Mundial de Dumbarton Oaks, de 45, que tratava da organização da paz e segurança internacionais, ocorrida em Washington.

O TIAR marcara as relações entre os Estados Unidos e o restante da América Latina durante o período da bipolaridade. A despeito do seu conteúdo

jurídico, o tratado não compreendeu um tratamento ao Brasil de aliado preferencial com os Estados Unidos, tal qual era o desejo das autoridades brasileiras com o final da Segunda Guerra (1939-45).

De acordo com Castellano (2008,p.62), o TIAR deve ser compreendido à luz da parceria estratégica que o governo Vargas firmara com Roosevelt às vésperas da entrada dos EUA na Segunda Guerra, em 1941, quando fora assinados pactos militares, como o que disponibilizou a base naval de Natal às forças norte-americanas. Neste mesmo contexto, anos mais tarde, em 1952, seria pactuado o Acordo Militar entre os dois países.

Para o autor, a resultado da participação brasileira neste tratado, faz parte de um processo histórico que não pode ser dissociado da construção do Estado nacional moderno a partir dos anos 30. A busca pelo desenvolvimento industrial, como condição de sobrevivência deste estado, por sua vez, vinha atrelada à necessidade de modernização da estrutura de defesa do país, que remontava ao século dezenove. Sendo assim, a construção do Estado nacional significou também, a criação de uma política de defesa para o país durante a primeira era Vargas (CASTELLANO, 2008, p. 62).

O tratado significava uma moldura sobre a qual incidiriam tratados bilaterais de cooperação militar nos quais material bélico de segunda mão seriam transferidos para os países da periferia sul-americana, sem garantia de repasse de tecnologia que significasse a possibilidade de criar pela indústria nacional, peças e equipamentos similares a fim de nacionalizar a produção de material de guerra necessário para a sustentação logística em caso de conflito armado.

No campo da segurança coletiva regional do hemisfério ocidental, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR – é o eixo do sistema americano de segurança e defesa desde o pós - Segunda Guerra. As tratativas diplomáticas visando a formação de um pacto de aliança hemisférica como complemento ao sistema hegemônico montado pelos Estados Unidos a partir de 1944-45 datam deste período quando da propositura da Ata de Chapultepec.

A Ata consistia num documento de natureza jurídica declaratória e foi assinada no México, no dia 06 de março de 1945, dispondo que a agressão

contra qualquer Estado americano seria considerada como se fosse contra todos os signatários – Estados Parte que deveriam ser nações americanas.

Na ocasião da reunião de Chefes de Estado dos países americanos ocorrida durante a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, ao final do encontro o referido documento foi elaborado e recomendava a necessidade de elaboração de um documento de conteúdo jurídico vinculatório.

Tal documento só poderia se dar mediante um tratado internacional, uma vez que a ata, na verdade, era uma resolução denominada Assistência Recíproca e Solidariedade Americana, cuja natureza jurídica declaratória (e portanto, não obrigava os Estasdos ao seu cumprimento por não ter força cogente no plano internacional) continha uma série de recomendações que dispunham sobre a necessidade de criação de:

> "...um acordo regional para tratar assuntos concernentes à manutenção da paz e da segurança internacionais, suscetíveis de ação regional neste hemisfério. Esse acordo, e os meios e procedimentos pertinentes deverão ser compatíveis com os princípios e objetivos da organização geral internacional, quando for instituída. O presente acordo será conhecido pelo nome de "Ata de Chapultepec".[27]

Por esta razão, a Ata é tida como um momento diplomático antecedente importante do próprio TIAR. O tratado interamericano foi assinado no Rio de Janeiro, em 1947, no dia 02 de setembro, durante a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança do Continente. O Tratado entrou em vigour um ano depois, tendo sido, em 1948, ratificado por 23 países.

No processo de internalização dos tratados internacionais, segundo a tradição jurídica brasileira (e ocidental), o TIAR foi ratificado e internalizado na ordem constitucional brasileira um ano depois, em 03 de dezembro de 1948, pela promulgação do Decreto Executivo no.25.660.

---

[27] Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/TIAR. Acessos em: 26/12/201.

O tratado integra o sistema onusiano disosto no capítulo VIII, artigo 52, item 1, já discutido acima. Em seu preâmbulo está disposta a ligação principiológica com o sistema de paz e segurança internacionais inaugurado pela Carta de São Francisco, três anos antes, o compromisso de assegurar

> " ...a paz por todos os meios possíveis, prover auxílio recíproco efetivo para enfrentar ataques armados contra qualquer Estado Americano e conjurar s ameaças de agressão contra qualquer deles" [28].

O tratado descreve três hipóteses para sua aplicação: as duas primeiras, previstas pelos artigos 3º e 5º, tratam de conflitos com Estados não-americanos, isto é, potências extra-territoriais, enquanto que o 7º trata de conflito entre Estado americanos. Dispõe o artigo 3º que

> " As Altas Partes Contratantes concordam em que um ataque armado por parte de qualquer Estado contra um Estado Parte será considerado como um ataque contra todos os Estados Partes e, em conseqüência, cada uma das ditas Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imanente de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo art. 51 da Carta das Nações Unidas." (Decreto 25.660/1948 que promulga o TIAR)

O artigo 5º, por sua vez, dispõe acerca de ações de Estados extra-territoriais que signifiquem agressão não armada, conforme definição que o artigo 9º do TIAR dispõe:

> " Se a inviolabilidade ou integridade do território ou a soberania ou a independência política de qualquer Estado Parte for afetada por um ato de agressão dos determinados conforme o art. 9º deste Tratado, que não se enquadre no regime do ar. 3º, ou por um conflito que possa por em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta reunir-se –á imediatamente a fim de acordar as medidas que devam ser tomadas em auxílio do Estado parte afetado, bem como as medidas e gestões que venha a adotar e realizar para a defesa comum e para a

[28] Ver:http://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_Interamericano_de_Assist%C3%AAncia_Rec%C3%ADproca. Acessos em 26/12/2010.

> manutenção da paz e segurança do continente. “(Decreto 25.660/1948 que promulga o TIAR)

De acordo com o disposto no tratado, artigo 14, o órgão de consulta é a Reunião de Ministros de Relações Exteriores dos países americanos. Com o TIAR emergia o arcabouço jurídico da doutrina Monroe, através do princípio da não-intervenção consagrado nos dispositivos legais do tratado e dentro dos quais se enquadrariam as relações hemisféricas de segurança a partir do pós-Segunda Guerra e ao longo da Guerra Fria até a guerra das Malvinas com base no trinômio segurança /instituições/economia (MANTOVANI, 2006, p.77).

Além destes aspectos, importante sob o ponto de vista da autonomia tecnológica eram as compras de material bélico, às quais representavam um déficit nas transações correntes, eis que acarretava um custo para a economia nacional. Assim, alguns dispositivos legais do TIAR serviam de justificativa para que a padronização de compras militares tivesse certa relação com uma aquisição custosa para o estado brasileiro.

Conforme Castellano (2008, p.62-63), durante do Governo do Marechal Dutra (45-50), o país, que “saíra da Era Vargas com as mais modernas forças armadas latino-americanas”, entraria, no governo seguinte, em um gradual processo de dependência de fornecimento de material bélico que seria prejudicial ao seu sistema de armas, no longo prazo.

O processo fora gradual por que o Brasil lograria, nas três décadas seguintes, no contexto de uma política universalista, de potência média, lograr o desenvolvimento industrial e conquistar uma autonomia em termos de comércio exterior, desenvolvendo uma exitosa política de exportação para sua indústria nacional bélica, mantendo, até a década de 1980, suas forças singulares, no estado da arte em termos de treinamento e equipamentos de combate (CASTELLANO, 2008, p.62-63).

Contudo, os problemas perpetrados já na gestão Dutra em relação ao fornecimento de material bélico, tendo como moldura jurídica para os acordos de defesa bilateral o tratado multilateral de defesa representado pelo TIAR, eis que conforme o autor, o Brasil, já no final do governo Vargas iniciara um processo de nacionalização e substituição de equipamento militar, o que o

tratado assinado no governo Dutra criava entraves para nossa nascente indústria.

De fato, Castellano (2008, p.62-63) alude ao fato de que o TIAR estabeleceu uma padronização da nomenclatura dos equipamentos destinados como material bélico, o que reforçava a dependência brasileira do fornecimento de equipamentos dos Estados Unidos, o que o acordo bilateral de 1953 consagrara e que era prejudicial ao processo de industrialização e nacionalização de material bélico por parte do Brasil.

Conforme ainda Castellano (2008, p.63), na sua análise história da política de defesa brasileira, entendida como a “interface militar do modelo substitutivo de importações de Vargas” nos marcos da diplomacia de barganha, o contexto da política externa de alinhamento automático de Dutra iria trazer obstáculos ao projeto de desenvolvimento nacional como um todo – objetivo estratégico da política externa brasileira do governo anterior e que se liga com o princípio da soberania do Estado.

Neste contexto, a criação de uma política de Estado para o setor militar nacional, a partir da nacionalização de material bélico, sofreria restrições em função da diminuição do poder negociador brasileiro em termos de obtenção de melhores vantagens na comercialização de equipamentos militares com o governo norte-americano.

O autor chama a atenção para o fato de que as políticas industriais associadas a uma diplomacia dinâmica e autonomista, baseada no multilateralismo, dos governos Juscelino, Jânio e Jango, na mesma linha do governo Vargas de desenvolver o Estado e a sociedade brasileira são o contexto favorável para que o sistema de armas brasileiro estivesse apto para as necessidades da guerra moderna que avançara enormemente desde a Segunda Guerra.

Nesse sentido, a relação entre bens de capital, siderurgia, infra-estrutura, comunicações e aplicação de tecnologias para o setor militar são evidentes e atestam a necessidade de manutenção de uma bem-sucedida indústria de materiais de defesa. Além disso, Castellano (2008, p.63-64) chama a atenção para o fato de que a bem sucedida indústria bélica nacional entre os anos 70 e 80, durante o regime militar, deve-se a fatores estruturais como o legado nacional-desenvolvimentista daqueles governos civis.

O sistema de dependência estrutural das aquisições de material bélico estabelecidas a partir do TIAR, contudo, reclamariam uma solução jurídica e política para uma melhor equacionamento das negociações bilaterais de compras daqueles itens, o que reforçava a falta de autonomia tecnológica no campo da defesa.

Do ponto de vista mais geral, o tratado do Rio representou uma iniciativa política de concertação no plano das relações hemisféricas que, juntamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948, deve ser entendido como um sistema político – militar multilateral de coordenação das relações interestatais regionais que, não obstante, encontraram seus limites em vista das necessidades estratégicas dos Estados Unidos de contenção do comunismo nos decênios iniciais da Guerra Fria com a União Soviética.

A bipolaridade, neste sentido, restringiria o papel político do regime TIAR-OEA a um instrumento de controle sobre as nações do hemisfério, especialmente em relação à América Central, e que esvaziaria de conteúdo os princípios políticos de manutenção da paz e segurança internacionais norteadores do tratado e da organização regional.

Dessa forma, esse regime hemisférico de segurança, que inicialmente poderia ter representado a institucionalização de princípios de concertação e harmonização de políticas entre os principais estados da região. Poderia ter recepcionado o que de melhor a Doutrina Monroe continha em sua origem – a idéia de proteção coletiva aos princípios da soberania, auto-determinação dos povos e liberdade .

Não obstante, o sistema hemisférico acabou por restringir-se a um papel secundário na agenda de segurança estadunidense frente aos compromissos assumidos com seus aliados europeus nos marcos da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN – criada em 1949.

Assim, a interpretação dos dispositivos legais que acionava o sistema de alianças do continente americano conduzia o sistema a um gradual desgaste, frente a episódios como a instabilidade político – institucional centro-americana (guerras civis e inter-estatais entre Honduras e Nicarágua, por exemplo).

As crises centro-americanas que se iniciaram nas décadas de 40 e 50 e que se prolongaria pelas décadas seguintes, assim como a exclusão de Cuba do sistema interamericano por ocasião da Conferência de Punta Del Este, em

1962, em razão do regime socialista de Castro, ligados à ideia de contenção do comunismo, demonstrava que aquele sistema carecia de uma identidade estratégica que representasse os interesses de outras importantes nações do continente.

Destarte, a busca brasileira por estabilidade, segurança e desenvolvimento, à medida que seu projeto de industrialização avançava, passaria a demandar uma nova arquitetura regional de segurança que contemplasse seus interesses estratégicos que brotavam entre os anos 60 e 70 e que representavam a necessidade de uma maior projeção política e econômica para a América do Sul.

Todavia, a criação de tal sistema não devia representar uma ruptura ou uma alternativa ao sistema interamericano do TIAR e da OEA. Pelo contrário, deveria ser enquadrada dentro dos marcos da segurança coletiva universal, das Nações Unidas, e hemisférica, dentro do marco interamericano dos tratados do Rio e de Bogotá.

Se fazia necessário, assim, uma retomada dos princípios de garantia da soberania e da cidadania, contidos no espírito das conferências que criaram estas instituições e que informaram as relações dos Estados Unidos com o hemisfério antes do corolário de Theodore Roosevelt à Doutrina Monroe[29].

Não obstante, a criação deste novo sistema deveria representar a atualização dos princípios da Doutrina Monroe, consubstanciados, no plano normativo, no TIAR e na OEA, em face das necessidades políticas e econômicas do Brasil, deveria aguardar que novas condições surgissem no sistema internacional e regional.

Tais condições que seriam dadas em dois momentos: o final da bipolaridade e a agenda de segurança com os atentados de 11 de setembro de 2001. Contudo, o enfraquecimento do TIAR dar-se-ia bem antes da criação das condições propícias para o Brasil propor um regime de segurança sul-americano que pudesse ser a continuidade do sistema interamericano. Assim, o sistema de segurança representado pelo TIAR entraria em crise no final do sistema bipolar. Para isso contribuíram o conflito entre Grã-Bretanha e

[29] A política de boa vizinhança da era Franklin Delano Roosevelt, seu primo distante, ao contrário, representou uma espécie de retorno aos princípios de respeito à soberania e auto-determinação dos países latino-americanos, sem as restrições aos propósitos de contenção ideológica da era bipolar.

Argentina, em 1982, a aproximação brasileiro-argentina, em curso desde a convergência diplomática iniciada no final dos anos 1970 e, por fim, o próprio desengajamento da potência hemisférica – os EUA – em relação ao TIAR.

Como será examinado adiante, o conflito das Malvinas teve profunda repercussão sobre o início do processo de integração, cujo processo de aproximação entre os dois países já vinha se dando desde meados dos anos 70 e que teve como ponto de inflexão a assinatura do Tratado de Itaipú-Córpus, de 1979.

No entanto, apesar do início da aproximação estratégica entre Buenos Aires e Brasília remontar ao final da década de 1970, o conflito anglo-argentino concorreu para acelerar o processo de criação de mecanismos de cooperação no campo da segurança (cooperação nuclear), da cooperação comercial e da cooperação científico-tecnológico. Dessa forma, ao longo dos governos Figueiredo (79-85) e Sarney (86-90), demonstrando a continuidade de uma política de Estado no campo do desenvolvimento de novas tecnologias, durante o processo de transição democrático ocorrido nos anos 1980.

1.5. *Gênese do processo de integração regional sul-americano*

1.5.1. O Impacto das Malvinas e o ocaso do TIAR

A Guerra das Malvinas se iniciara em abril de 82 e durou aproximadamente três meses, se encerrando em 14 de junho daquele ano. As tropas argentinas desembarcaram nas ilhas (Falklands para os britânicos)[30], enquanto que o Conselho de Segurança da ONU se pronunciara de forma rápida, exigindo a retirada imediata das forças argentinas. A Grã-Bretanha, contudo, com base no direito de auto - defesa, enviou uma força militar no sentido de retomar o controle do arquipélago.

Além da posição estratégica em direção aos estreitos de Drake e de Magalhães, no cruzamento das rotas oceânicas entre Atlântico e Pacífico,

---

[30] As ilhas em questão são as Malvinas, além da Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, consistindo em três arquipélagos situados no Oceano Atlântico, perto da costa argentina, que constituem um domínio colonial britânico desde 1833. Foram ocupadas pela primeira vez em 1690, sendo causa des conflitos entre o Reino Unido, França e Espanha, e mais tarde, o Reino Unido e a Argentina, tida como herdeira dos direitos espanhóis sobre estas ilhas. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Guerra_das_Malvinas. Acessos: 23/01/2012.

ponto também de acesso ao continente antártico, estudos apontam para a existência de formidável recurso em termos de combustíveis fósseis.

Conforme Mantovani (2006, p. 88), os países do Terceiro Mundo sofreram com os efeitos dos choques de aumento dos preços do petróleo em 73 e 79, sendo que economia argentina já vinha enfrentando um processo inflacionário e de depressão econômica e desaceleração de seu crescimento econômico, desde, pelo menos, a década de 50, comprometendo sua base industrial e, portanto, sua capacidade de defesa[31]. Nesse sentido, havia um interesse estratégico por parte da junta militar argentina, encabeçada pelo general Galtieri, de apossar-se das reservas de petróleo que estariam no subsolo marinho do arquipélago das Malvinas.

Para além dos complexos problemas militares como a falta de uma logística adequada por parte das forças armadas argentinas, compostas de recrutas e carentes de uma profissionalização, organização e de material bélico adequado à guerra moderna, em face de uma bem preparada força aeronaval britânica, o fato em questão são os desdobramentos políticos decorrentes da incapacidade do Tratado interamericano de cumprir com seus objetivos, isto é, de não permitir atos militares de potências extra-continentais contra nações do hemisfério ocidental.

A Argentina, mesmo tendo convocado o órgão de consulta, durante a 20ª Reunião de Consulta do TIAR, e aquele órgão tendo se pronunciado pela tentativa de levar os governos argentino e britânico à mesa de negociações, sofreu grande revés diplomático em vista da falta de unicidade dos membros do tratado em apoiar a causa portenha. Segundo Jean Michel Arrighi[32] (2004, p. 72), existia três posições naquela reunião de consulta do TIAR. A primeira defendia a posição argentina; a segunda opôs-se frontalmente à invasão do arquipélago pelas forças argentinas; e, por fim, a terceira justificara o desembarque argentino, porém de forma cautelosa.

O principal fator, todavia, que concorreu para o fracasso do TIAR enquanto mecanismo hábil para assegurar a paz e segurança hemisféricas

---

[31] A era industrial, principalmente durante a II Revolução Industrial e sua aplicação na indústria de guerra, com os motores movidos a combustível fóssil, na era dos blindados motorizados, da complexidade logística e do efeito da mobilidade em campo de batalha desde a II Guerra, tornam imprescindíveis os controles de recursos naturais que sejam insumos como fonte de energia e para a fabricação de peças e componentes de equipamentos militares.

[32] ARRIGHI, Jean Michel e BATH, Sérgio. OEA. Organização dos Estados Americanos. Manole Ed., Baueri, São Paulo, 2004.

consistiu no comportamento da diplomacia norte-americana. Na época, começo da década de oitenta, tanto o Reino Unido como os EUA eram governados pelos conservadores (Partido Conservador inglês e Partido Republicano estadunidense). Além disso, o governo de Ronald Reagan estava em plena ofensiva da denominada Segunda Guerra Fria contra uma já combalida União Soviética conduzida por Yuri Andropov e, em seguida, por Constantin Chernenko[33].

O papel da OTAN como instrumento da diplomacia militar norte-americana de pressionar os soviéticos e europeus orientais a sustentarem uma nova corrida armamentista, na qual a crise dos mísseis Pershing II recém-instalados na então Alemanha Ocidental tornava prioridade reforçar o sistema de aliança ocidental entre as principais potências do G-7, principalmente do seu maior aliado – o Reino Unido.

Nesse sentido, tendo em conta o realismo político, não causa nenhuma surpresa que os compromissos assumidos pelo TIAR fossem colocados em segundo plano em face dos compromissos assumidos com a Grã-Bretanha. Aliás, desde a criação da OTAN, em 1949, ficara claro que o sistema interamericano fora preterido em face das parcerias estratégicas estabelecidas pelos EUA com seus aliados europeus ocidentais. O episódio das Malvinas e a crise do TIAR, assim, servem de alerta para demonstrar os limites do direito internacional em face dos interesses estratégicos das potências e a evidenciar que o respeito às normas internacionais somente encontra respaldo na sua harmonização com os interesses de segurança das nações.

Dessa forma, o conflito das Malvinas (1982), entre a Argentina da ditadura militar (76-82) e o Reino Unido da Primeira Ministra Margareth Tatcher, significou o ocaso do sistema interamericano de segurança e defesa tal como moldado durante a primeira década da Guerra Fria e desnudou as fragilidades das estruturas política, militar e econômica dos países da América do Sul em face das grandes potências.

Este conflito, ao lado da aproximação dos países latino-americanos para discutir a crise de dívida externa dos anos 80, ao lado dos tratados de Itaipú-Córpus, de 1979, e do Tratado de Cooperação Amazônica, do mesmo ano,

[33] Mikhail Gorbachev será eleito Secretário –Geral do PCURSS após a morte de Chernenko.em 1985, ficando no comando supremo da URSS até o seu desmembramento em 1991.

foram os fenômenos catalizadores para que o Brasil iniciasse seu projeto de integração da América do Sul, ao longo dos anos 80, 90 e 2000, com profundos impactos para o setor de defesa.

Como destaca Mantovani (2006, p.90),

> “A combinação de instituições intergovernamentais com instância claramente supranacional, presididas por uma PESC, é decisiva para o esforço sul-americano de integração. Já observamos que o Mercosul teve origem em um problema de segurança (Guerra das Malvinas) e teve o ápice de sua crise em um outro problema de mesma natureza (Guerra da Colômbia).”

Mais adiante a autora antevê a necessidade da criação de uma organização intergovernamental de segurança e defesa. Nesse sentido,

> “ Acreditamos que a primeira novidade da integração sul-americana deve ser a gestação de uma PESC através de instituições intergovernamentais (como na OCS) que equacionem os principais problemas político-militares da região como condição prévia da assinatura de tratados que afirmem o escopo da integração sul-americana” (MANTOVANI, 2006, p.90)

A luz desta análise da autora percebe-se que o regime de integração desenvolvido pela UNASUL e tendo em conta que o seu Conselho de Defesa Sul-americano está apenas em sua fase inicial de construção enquanto organização regional nos marcos da união sul-americana, seria a resposta para que o aprofundamento da integração regional redunde em instrumento de garantia para que o Brasil – em parceria com os demais estados da região – possa se desenvolver e garantir sua sobrevivência no competitivo sistema político e econômico global.

É sob esta ótica que o processo de cooperação e integração regional inicialmente estabelecido no cone sul deve ser compreendido bem como o fato de que as raízes da cooperação estabelecida nos marcos jurídicos da UNASUL encontram sua origem na parceria brasileiro-argentina da década de 1980.

1.5.2. A cooperação estratégica entre a Argentina e o Brasil

A cooperação efetiva, que se iniciara com a Argentina, deu-se na década de 1980 e iria se consubstanciar numa política de Estado que perpassara os governos Sarney e Itamar - ALCSA – e que tiveram continuidade e aprofundamento nos governos FHC e Lula, da Declaração de Brasília de 2000, com a I Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, e que progrediu rumo à CASA e, por fim, à UNASUL. A aproximação estratégica entre os anos 70 e 80, entre Brasil e Argentina, que redundou na criação do MERCOSUL[34], deve ser entendida como um embrião desse projeto.

Dessa forma, um projeto que converge concepção estratégica de uma política externa independente com o desenvolvimento e busca de melhor inserção internacional, sempre esteve presente, enquanto objetivo político, para os estadistas, diplomatas e militares. Isto esteve e ainda está presente no Pacto ABC, na Ata de Uruguaiana, no Tratado Itaipú-Córpus, no Tratado do TCA – Tratado de Cooperação da Amazônia (embrião da futura OTCA – Organização para a Cooperação da Amazônia), na Ata de Iguaçú e no PICAB – Plano de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro, bem como na EDN, no SINAMOB, na UNASUL e em seu CDS.

A busca pela melhor inserção de uma potência regional que busca recursos para se converter em uma das grandes potências do século XXI necessita, contudo, do uso político do instrumento que melhor qualifica uma potência: o poder militar.

Nesse sentido, a dimensão de defesa prevista tanto no plano doméstico mediante a EDN, o SINAMOB e seus decretos, juntamente com plano internacional, representado tanto pela parceria estratégica com a França como pela integração regional de defesa proposta pelo CDS é o elemento que pode identificar as vulnerabilidades e capacidades que o Brasil possui em termos de segurança. Isto é fundamental a fim de que Brasília consolide seu status de potência global mediante a instrumentalização das instituições coletivas de integração como a UNASUL e seu CDS a fim de que o projeto brasileiro de

---

[34] Mercado Comum do Sul, criado pelo Tratado de Assunção em 1991 pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O Protocolo de Ouro Preto, ratificado em 1994 conferiu a esta organização internacional intergovernamental regional personalidade jurídica de direito internacional, isto é, aptidão para contrair direitos e obrigações no plano externo.

construção da hegemonia coletiva na América do Sul, um objetivo de política de Estado se converta em realidade.

O marco histórico de aproximação política, a cooperação diplomática e de estabelecimento de tratados bilaterais no campo da defesa, geradora de mecanismo securitário de confiança mútua como a ABAAC, entre Brasil e Argentina, bem como de estabelecimento de exercícios militares conjuntos são, dessa forma, a raiz da tentativa de se estabelecer um complexo sul-americano de segurança, fato que a criação do CSD representa um histórico passo adiante.

O Brasil tem se comportado, ao longo da sua história de política exterior, dentro de um sistema internacional caracterizado pela dicotomia conflito-cooperação, a partir das prioridades de sua política exterior, centrada em um baixo perfil no campo militar e caracterizado por relações pacíficas e pautadas pela autonomia e multilateralização de suas relações exteriores.

Assim, é dentro desta lógica que deve ser encarada a cooperação regional de segurança e defesa. Neste contexto, as preocupações com a segurança e a defesa devem ser entendidas a partir da estratégia brasileira de buscar uma melhor inserção internacional e, com isso, consolidar o desenvolvimento nacional.

As razões pelas quais o Brasil abandona a tradicional visão geopolítica de encarar os vizinhos com desconfiança e privilegiar as relações bilaterais sobre as multilaterais no âmbito sul-americano relacionam-se com a percepção das elites brasileiras de que o sistema internacional, desde o final da Guerra Fria criou oportunidades para a inserção do país no condomínio de poder internacional mediante a integração.

O amadurecimento das condições políticas e econômicas internas com a consolidação da redemocratização e a busca pela profissionalização das Forças Armadas tem conduzido à tentativa de criação de uma política de Estado de Defesa.

Como corolário dessa tentativa, a proposta de integração de bases industriais de defesa, bem como a coordenação de políticas de defesa dos doze estados sul-americanos é quase uma conseqüência natural e lógica do avanço do processo institucional de integração representado pela UNASUL enquanto um esforço diplomático brasileiro de superar e ampliar as iniciativas

do MERCOSUL, mantendo como núcleo duro, a parceria estratégica com a Argentina.

Neste sentido, o trinômio isolacionismo-rivalidade – relações especiais com os EUA – que se justificava ao tempo do Barão do Rio Branco, só teria as condições estruturais modificadas a partir dos acontecimentos regionais e internacionais ao longo dos anos 70 e 80, como os Tratados de Itaipú e a parceria nuclear Brasil – Argentina, impactados pela Guerra das Malvinas, pela crise da dívida dos países do Terceiro Mundo e pela ofensiva conservadora dos anos Reagan.

Permeando este processo, tal momento histórico representava o início do processo de transição democrática do regime civil-militar para a redemocratização da Nova República, já num contexto internacional que apontava para o fim dos constrangimentos políticos representados pela bipolaridade.

Em semelhante cenário a aproximação bilateral brasileiro-argentina foi fundamental para o estabelecimento das medidas de confiança mútua na área nuclear, tornando, desse modo, a segurança regional uma variável importante nas relações entre Brasília e Buenos Aires. A crescente crise econômica e política argentina, ao tempo do processo de transição da ditadura militar para o governo civil de Raúl Alfonsín, candidato da União Cívica Radical (UCR) a partir de 83[35], foi um dos fatores que favoreceu esta aproximação e parceria estratégica entre as duas nações.

Com isso, o país vizinho, sem mais chance de competir com o Brasil, nos planos político e econômico, pela liderança da América do Sul, somados aos desgastes externo e interno oriundos da derrota das Malvinas, buscou no antigo rival a cooperação.

Dessa forma, nas conjunturas do conflito das Malvinas[36] e da crise econômica e transição para o regime civil de Alfonsín, a cooperação entre os dois países estreitou-se no campo da segurança. Nesse sentido, um importante acordo foi assinado em 1983 entre Brasil e Argentina.

---

[35] Alfonsín governaria o país até 1989.

[36] O conflito militar pela posse e soberania do arquipélago das Malvinas (Falklands), no Atlântico sul, ocorreu entre Grã-Bretanha de Tatcher e a Argentina do general Galtieri, em 1982. Com a derrota desta, o regime militar erodiu, assim como o mecanismo do Tiar demonstrou sua inoperância pelo apoio dado pelos Estados Unidos de Reagan à Margareth Tatcher.

Tratava-se do Decreto n. 88.946, de 07 de novembro de 1983**,** o qual promulgava o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina[37].

Em seguida, com a criação do PICAB – Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentino-Brasileira, de 1985[38], foi o núcleo da integração que mais tarde possibilitou o surgimento do MERCOSUL. O plano do PICAB, assim, previa uma integração e cooperação estratégica no campo nuclear – Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear -, na área dos mísseis, dos exercícios conjuntos das forças armadas, da indústria bélica, entre outros temas relevantes de segurança e defesa.

Em 29 de novembro daquele ano era assinada a importante Declaração de Iguaçú, na cidade argentina de Puerto Iguazú, na República Argentina, onde afirmaram uma visão conjunta do cenário internacional e regional da época, dando um importante passo em direção à coordenação de suas políticas exteriores[39].

Ainda no campo da cooperação em matéria de segurança, em 08 de abril de 1988, pela Declaração Conjunta de Iperó, ambos os países deram um passo importante em direção ao aprofundamento da cooperação nuclear[40]. Mais tarde, Sarney e Alfonsín assinaram o Tratado de Integração Brasil-Argentina, de 1988. Pelo Decreto n. 98.177, de 22 de setembro de 1989, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi ratificado pelo Brasil, um importante marco na parceria estratégica entre as duas nações[41].

Na primeira metade dos anos 1990, avança a cooperação nuclear, com a criação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle e o novo Acordo para Uso Pacífico da Energia Nuclear e o advento da Agência Brasileiro-

---

[37] http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_187_692.htm

[38] Assinado em 29 de julho de 1986, consistiu em doze protocolos originais tratando da integração econômica, foi complementado por mais cinco protocolos no mesmo ano, em 10 de dezembro, mediante a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina, assinada em Brasília, relativamente à cooperação nuclear e usos pacíficos da energia atômica, disponível em. http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_263_740.htm (acesso em 22/09/2009) e em O'KEFFE, Thomas, Economic Integration as a meãs for promoting Regional Political Stability: lessons from the European Union and Mercosur.p. 201-201, 2/23/2005 11:25:01 AM, disponível em: http://www.cklawreview.com/wp-content/uploads/vol80no1/OKeefe.pdf (acessos em 22/09/2010).

[39] Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm. Acessos: 12/06/2012.

[40] Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_278_755.htm. Acessos: 12/06/2012.

[41] Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm. Acessos: 12/06/2012.

Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABAAC -, já no contexto do processo de integração e cooperação econômica do MERCOSUL.

Não obstante tais avanços, num hiato de aproximadamente dez anos, que corresponderam aos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, houve o “congelamento” do projeto estratégico com a Argentina, que fora fundamental para se pensar a integração sul-americana.

Para isso contribuiu o advento da unipolaridade militar norte-americana, ao final do sistema da Guerra Fria, somadas à multipolaridade econômico-financeira dos Estados Unidos, da União Européia, do Japão e da China, foi responsável pela crença de que um sistema de paz e prosperidade surgia, com a perspectiva da superação do subdesenvolvimento para nações do Terceiro Mundo que adotassem políticas de liberação comercial e financeira e que diminuíssem o papel do Estado na economia.

Com o corolário dessa crença, que se convencionou chamar de “neoliberal”, grandes economias em desenvolvimento como o Brasil e Argentina, adotaram políticas que aprofundaram a desigualdade social e a desestruturação do parque produtivo, comprometendo conquistas sociais e burocráticas históricas (no caso brasileiro).

Estas políticas aprofundaram de forma completa as novas políticas de desregulamentação, enfraquecendo o núcleo burocrático-militar e a coesão social, nos anos Menén e De La Rua, num processo que já vinha desde antes das ditaduras militares argentinas, com o progressivo enfraquecimento econômico daquele importante país.

Tal fator comprometeu a ação compensatória dos anos Raul Alfonsín (83-89), que buscavam na cooperação estratégica com o Brasil, um caminho para o desenvolvimento e melhor inserção internacional. No caso do Brasil, a despeito dos fatores negativos durante o regime civil-militar brasileiro como a repressão de estado e a falta de participação das instituições como o Legislativo na formulação de projetos nacionais de longo prazo, existiu uma preocupação com o desenvolvimento e com a posição do país no concerto das nações.

Isto ficou caracterizado nos governos que se sucederam até o período democrático da Era Sarney (85-90), os quais lograram uma estrutura industrial avançada, uma progressiva incorporação social de segmentos urbanos

(formação de grande contingente de trabalhadores e classe média, principalmente nas regiões Sudeste e Sul).

Além disso, o regime civil-militar brasileiro concretizara o projeto idealizado já nos governos civis de Vargas, Juscelino e Jango, de desenvolvimento de uma indústria bélica nacional, fundamental para a sustentabilidade da autonomia tecnológica de Forças Armadas contemporâneas, bem como para o papel estratégico que a indústria bélica teria para o comércio exterior brasileiro, que chegou a ser uma das cinco mais importantes do mundo.

1.5.3. O Brasil e a multilateralização da segurança na América do Sul: um passo rumo à cooperação e à integração regional

No entanto, a mudança de perfil diplomático e econômico do país, abandonando o projeto de desenvolvimentismo que era responsável pela lógica de uma diplomacia pautada pelo pragmatismo, busca de autonomia e viés terceiro-mundista, acabou por comprometer também a indústria de produtos militares (que era voltada para os mercados da Africa sub-saariana e do Oriente Médio).

A estes fatores, contudo, somaram-se algo de positivo, no sentido de que seria preciso rever as posições brasileiras de como deveria se inserir no sistema internacional. Assim, já nos últimos anos do segundo mandato de FHC, após as sucessivas crises financeiras (inclusive a brasileira de 98), emerge junto às elites empresariais, políticas e diplomáticas, o fim das ilusões com uma ordem mundial kantiana e com a constatação de que as negociações com o NAFTA[42], para a criação de uma zona hemisférica de livre comércio (ALCA)[43], seriam extremamente prejudiciais para a economia (indústria principalmente) brasileira.

Neste contexto, as conferências de segurança hemisféricas, que sob o manto jurídico do sistema da OEA, buscavam convencer os países latino-americanos a adotarem um perfil de segurança pública para suas FFAA. Ao

---

[42] Acordo de Livre Comércio entre EUA, Canadá e México, que passou a vigorar a partir de 1994.

[43] Acordo de Livre Comércio das Américas, cujas negociações tiveram início em 1994, mas que não foram adiante em razão do prejuízo para o comércio e para a indústria de importantes países sul-americanos como o Brasil.

lado disso, se buscava securitizar a questão do terrorismo e do narcotráfico, o que não era bem visto pelos diplomatas e militares brasileiros.

Sob esta conjuntura, um memorando de entendimento e consulta era assinado entre os dois países em 1997, com o objetivo de estabelecer uma comissão bilateral de segurança de fronteira, com base no item n.20 da Declaração do Rio de Janeiro, era assinada pelos Presidentes de ambos os países, nessa cidade, no dia 27 de abril naquele ano, em São Borja[44], sendo uma importante retomada da cooperação de segurança entre os países.

Alguns anos depois, já no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, que a partir das crises financeira russa (97) e brasileira (98), fazia uma inflexão nos rumos de sua política externa, depois da inviabilidade de continuar com as negociações da ALCA.

Dois anos após a ratificação do TNP(98)[45], em 2000, em Brasília, durante a I reunião de Presidentes da América do Sul, entre 31 de agosto a 1º de setembro, emerge o conceito de "América do Sul", dentro do qual estaria a estratégia de criação de uma zona de paz e estabilidade no entorno regional brasileiro, integrando os blocos do MERCOSUL e da Comunidade Andina, muito fragilizados pelas políticas neoliberais da década que se encerrava.

Desta maneira, era necessário superar a fase das integrações com foco apenas no comércio e de viés liberal para outra etapa que garantisse a própria sobrevivência das economias da região, bem como retomar a idéia de desenvolvimento econômico-industrial brasileiro agora no contexto da regionalização e do retorno da segurança como topo da agenda internacional.

Uma vez que o espaço do Oriente Médio, explorado habilmente pela diplomacia brasileira nos anos 70 e 80 havia sido obstaculizado pela grande estratégia militar americana na região, a partir de 1991, só restavam dois espaços regionais de atuação política, econômica e de cooperação militar para o país: a África sub-saariana (cuja cooperação se iniciara em meados dos anos 70) e a América do Sul (retomando o projeto estratégico com a Argentina e ampliando para o resto do continente).

Como um balanço de todas as iniciativas diplomáticas em direção à integração, pode-se destacar que permearam o processo de deterioração do

[44] Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_359_4526.htm. Acessos: 11/09/2011
[45] Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinado pelo Brasil em 1998.

final da Guerra Fria, entre final dos anos 70 e durante ao longo da década de oitenta, bem como da transição para a nova ordem global que seria inaugurada nos anos 90. Isto significa que para além das ideologias e dos governos que se sucederam durante o regime civil-militar, Nova República e governos democraticamente eleitos a partir de 1990, está o compromisso das elites para com os objetivos permanentes de Estado.

Assim, algumas das mais importantes iniciativas da diplomacia brasileira exemplificam esta capacidade de exercer um papel de potência na região de forma positiva. Como visto acima, tal característica é ilustrada pelo o processo de concertação e aproximação estabelecido pelo Brasil com a Argentina, desde o Acordo Itaipú - Córpus, de 1979. Além disso, a criação, também naquele ano, do tratado de cooperação amazônica que redundou na formação, mais tarde, da OTCA[46], entre o Brasil e os estados andino-amazônicos, é mais outra constatação da ação do Brasil em seu entorno, baseada em um padrão de relacionamento pacífico.

O estabelecimento do MERCOSUL, em 1991, é significativo dessa vontade de liderar a região pelo consenso. A busca pela liderança consensual está na trajetória das iniciativas brasileiras de negociar a formação de um bloco continental através da criação gradual de instituições e de reuniões multilaterais de alto nível, o que garantiu a condição de potência regional para o Brasil.

Após as primeiras experiências de aproximação bilateral e integração sub-regional, entre as décadas de oitenta e noventa, os anos 2000 viram o surgimento de uma estratégia brasileira de não apenas consolidar seu status regional como projetar sua inserção no plano global em bases econômicas, políticas e securitárias concretas. Nesse sentido, tem-se a iniciativa de realização da Primeira Reunião de Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, em 2000 – embrião do que seria a CASA – a própria implementação da comunidade sul-americana de nações, da IIRSA (integração da infraestrutura sul-americana) e, por fim, da UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-americano.

Conforme elucida Pagliari (2009, p. 59), durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, entre agosto e setembro de 2000,

---

[46] Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia.

foi reforçado, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a percepção de que a América do Sul era o espaço geográfico, político e econômico fundamental para a diplomacia brasileira. Na ocasião, a proposta de criação de uma zona de paz sul-americana foi novamente aventada.

A consagração da região como zona de paz foi reafirmada na II Reunião de Presidentes da América do Sul, desta vez ocorrida em Guayaquil, no Equador, em 2002 (PAGLIARI, 2009, p. 60), ainda durante o governo brasileiro de FHC. Mais tarde, em 2004, da III Reunião de Cúpula de Presidentes da América do Sul, em Cuzco, no Peru, uma decisão de alto significado político para a integração foi dada foi o estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), com destaque para a atuação do Brasil, já sob o governo de Lula da Silva. No ano seguinte (2005), na primeira reunião de cúpula da CASA, em Brasília, o compromisso brasileiro com o aprofundamento da integração sul-americana como objetivo prioritário da política externa do Brasil foi reafirmada (PAGLIARI, 2009, p. 60-61).

Estas iniciativas de política externa demonstram a firme vontade do Estado brasileiro em criar um espaço de segurança e estabilidade econômica na região. Mas este desejo traz consigo uma característica eminentemente brasileira e, por isso, singular: o Brasil é uma potência que busca liderar a partir da noção de hegemonia compartilhada[47] e não busca ascender de status internacional pelo viés tradicional de utilização do poder militar para fins hegemônicos[48]. Para isso contribuíram a denominada emergência do Estado logístico e a atenção do segundo governo Lula da Silva (2006-2010) à política de defesa.

---

[47] Conforme os estudos da Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN. **Brasil en las Américas: ¿Uma potencia regional pacificadora?**Susanne GratiusAbril de 2007. Brasil: Potencia cooperativa anti-hegemónica. p.23, a autora caracteriza o país como uma potência regional benéfica, um eufemismo para a busca de uma liderança regional que busca compartilhar a hegemonia para diminuir os custos de uma eventual liderança unilateral e baseada exclusivamente no aspecto militar.

[48] Buzan e Weaver classificam a América do Sul como um complexo de segurança multipolar. A despeito de ser de longe a unidade mais poderosa da região em termos de indicadores econômicos, em termos militares, a assimetria militar que existia entre o Brasil e os demais países, entre os anos 70 e 80, se diluiu em função da estagnação da indústria bélica do país, bem como pela redução da capacidade militar do país decorrente daquele fator e dos investimentos insuficientes no setor da defesa nos últimos 20 anos, ocasionando um processo de sucateamento em um período histórico caracterizado por profundos avanços da tecnologia de defesa das grandes potências. Assim, a redução da assimetria em termos de capacidades bélicas do Brasil (a despeito de ainda sim, ser o mais poderoso militarmente), bem como o perfil pacífico de suas relações exteriores com a vizinhança conferem certa lógica em classificar o complexo sul-americano como multipolar.

Conforme Amado Cervo, em sua obra, “Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros, São Paulo: Saraiva, 2008 p 200-202”, existiram três condições para que o Brasil adotasse o que Cervo denomina de ‘condutas logísticas’ em suas relações com os países vizinhos. Primeiramente, a constatação da interdependência como causa dos efeitos da globalização dos processos de produção e internacionalização do capital financeiro, com a questão das vantagens comparativas.

Em seguida, a utilização da integração regional como instrumento para que os Estados soberanos ganham aumento de sua capacidade de negociação, com projeção de poder de algumas das unidades mais importantes do bloco. Por fim, a visão de que a América do Sul pode se transformar em uma plataforma de expansão dos interesses públicos e privados da economia brasileira.

Tal é o caso da criação da IIRSA – um programa de integração da infraestrutura e logística de transportes por toda a América do Sul, visando interconectar as economias e integrá-las ao centro econômico do sudeste brasileiro. Por meio de rede de sistema de estradas, oleodutos, transporte e comunicação, ao lado dos investimentos do BNDES nos projetos comuns de interesse do Brasil e dos seus parceiros sul-americanos, visa unificar o mercado e baratear os custos de transportes de mercadorias, conectando os litorais do Atlântico ao Pacífico, e possibilitando um adensamento das relações comerciais do Brasil e da América do Sul com a dinâmica região do Pacífico.

Além disso, uma parceria entre Estado e sociedade, mediante a atuação estratégica, no campo dos negócios internacionais, entre Estado e empresas privadas, permite um processo de aquisição de empresas locais, associação e investimento em projetos de cunho comercial e tecnológico em diversos países da América do Sul. Isto tem o condão de representar a uma nova visão acerca do papel do Estado como interventor ou empresário, para ser o coordenador e parceiro em projetos estratégicos de longo prazo que são também de interesse do setor empresarial. Nisto consistiria a concepção de *Estado logístico,* o que confere sustentação material ao projeto de integração proposto pelo Brasil na região.

Já no campo da política brasileira, o governo Lula da Silva, em seu segundo mandato, representou um aprofundamento do processo de

institucionalização de uma política de defesa, cujo início remontava, na verdade, ao governo FHC, entre os anos de 1995 a 1999, quando da criação do documento intitulado I PDN, em 96, e três anos depois, com a criação do Ministério da Defesa, em 99.

Contudo, substanciais avanços na política de defesa brasileira foram dados nos planos normativo e administrativo, entre 2005 e 2010, durante o segundo mandato de Lula da Silva. O contexto destas mudanças pode ser percebido um pouco antes, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o Brasil, embora ainda desse maior ênfase às relações econômicas sobre as questões políticas na arena externa, buscava manter a tradição do multilateralismo da diplomacia brasileira.

Este multilateralismo é um princípio cujo núcleo estava nos postulados da política externa independente de San Tiago Dantas[49] e que era praticada pela diplomacia do regime militar. O multilateralismo tinha e tem como meta a manutenção de sua autonomia do Brasil e pode ser percebido por ocasião do fracasso das negociações com os EUA para o estabelecimento da ALCA.

No momento do recrudescimento da crise colombiana com o enfrentamento das guerrilhas e a conseqüente ajuda norte-americana com o Plano Colômbia, estes fatos sinalizavam para a necessidade de uma maior atenção dos governos sul-americanos para as questões de segurança, em especial do arco andino-amazônico. Sob este aspecto, o multilateralismo da diplomacia brasileira poderia ser uma inspiração para um multilateralismo no campo da defesa, mediante a lógica da cooperação.

Antes de tudo, é preciso compreender que a política de defesa de uma potência regional não pode ser vista descolada da política externa tradicional. As relações entre ambas são complexas e íntimas. Foi primeiramente nos âmbitos das diplomacias presidenciais conjuntamente com a visão estratégica do Itamaraty que a necessidade do Brasil se adaptar ao cenário de segurança internacional foi percebida na segunda metade da década de 1990.

Posteriormente, com a gradual institucionalização do Ministério da Defesa, esta instituição também passa cada vez mais a ter um protagonismo compartilhado com a chancelaria do Itamaraty acerca daquela nova percepção

[49] Importante jurista e chanceler do governo Jânio Quadros. Idealizador da PEI – politica externa independente, no começo da década de 1960.

de que o país deveria dar maior atenção às questões de segurança e defesa, nos marcos da integração regional e do multilateralismo, princípios de nossa política externa.

Um exemplo pode melhor esclarecer esta afirmação. Do ponto de vista técnico, a condução das operações militares é levada a cabo pelos profissionais da caserna, sob a supervisão da autoridade civil do Ministro da Defesa, em todo Estado democrático. Um claro exemplo é a Missão de Estabilização da ONU comandada pelo Brasil no Haiti, cuja decisão e implementação inicial coube ao Itamaraty, eis que a condução das relações exteriores em seu sentido mais amplo é atribuição precípua dos diplomatas.

Não obstante, a interpenetração dos temas de segurança, que também devem fazer parte da agenda diplomática do Ministério de Relações Exteriores, torna cada vez mais necessária do ponto de vista da interface entre defesa e relações exteriores, uma coordenação com divisão de tarefas entre a tradicional chancelaria e a burocracia civil-militar do Ministério da Defesa.

O Ministério da Defesa hoje detém um grande papel na condução política da Missão da ONU no Haiti, que é visto tanto como uma forma de protagonismo que garante visibilidade para um país que pleiteia a condição de membro permanente do CSONU quanto para a criação de um padrão ou *modus operandi* de como as missões de paz de uma UNASUL poderiam ser implementadas.

A experiência no comando da MINUSTAH, no compartilhamento de operações conjuntas com os exércitos argentino e chileno, entre outros exércitos sul-americanos[50], proporcionou ao Brasil a percepção de que é possível e também necessário investir num projeto de cooperação e integração entre as FFAA da América do Sul como condição para uma melhor performance na participação de missões de paz sob o manto da ONU.

Em qualquer dos casos - ambição de ser membro do Conselho de Segurança ou a demonstração de que a UNASUL e seu CDS podem ser úteis para coordenar a criação de missões de paz composta por seus estados –

[50] Também participam, além do Brasil, Argentina e Chile os seguintes países sul-americanos: Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.

membros[51] - demonstra claramente a interação entre defesa e relações exteriores na priorização do princípio da segurança multilateralizada.

Como afirma Amado Cervo (2008, p. 144)

> “Ao que parece, três razões pesaram sobre a correção da ilusão kantiana da chancelaria em matéria de política de segurança, que havia orientado a política brasileira para o desmonte da segurança nacional e para a subserviência externa.
>
> Em primeiro lugar, visões não convergentes entre argentinos e brasileiros no tocante ao delineamento da Zona de Paz da América do Sul, em particular a respeito do papel da OTAN e da representação no Conselho de Segurança da ONU. Em segundo lugar, as frustrações observadas na vigência do ordenamento multilateral para a segurança global, que ficaram óbvias nas diversas intervenções e guerras levadas a termo desde 1990 pelos Estados Unidos e seus aliados. Em terceiro lugar, indícios ou intenções de intervenção norte-americana para controlar a segurança da América do Sul, como no caso da Amazônia, da guerrilha colombiana, do combate ao narcotráfico, de conflitos de fronteira como aquele que eclodiu entre Equador e Peru, de criação de uma base militar no Paraguai.” (CERVO, Amado, 2008, p.144)[52]

Assim, a partir do governo Lula, as linhas mestras da política de defesa e da importância da segurança multilateral, já estabelecidas nos últimos anos do governo Cardoso, irão se aprofundar, em razão da retomada do projeto de desenvolvimento nacional, o qual necessitava retomar o projeto estratégico estabelecido com a Argentina nos anos 80.

Esta reaproximação estratégica foi adaptada para o cenário dos anos 2001: a agenda de segurança global fundada na guerra ao terror da administração George Bush em face dos atentados do dia 11 de setembro e o fortalecimento das ameaças não-estatais transnacionais como guerrilhas narcotraficantes, por exemplo, e a necessidade de aprofundar a integração sul-

---

[51] A MINUSTAH é composta por diversos países sul-americanos, comandados pelo Exército Brasileiro.

[52] O Plano Colômbia firmado pelo governo Uribe com Washington é visto como um problema de segurança pelas Forças Armadas brasileiras, pelo potencial de transbordamento da guerra civil entre Estado colombiano e narcotraficantes em área muito próxima à fronteira com a Amazônia. Além dos aspectos das ameaças transnacionais apontadas por Cervo, o eventual cenário d e interferência dos norte-americanos na região, seria prejudicial aos interesses estratégicos brasileiros de manutenção de seu projeto sul-americano de integração pacífica, pelo potencial de intervenção político-militar com uma guerra local eclodindo na fronteira do país.

americana como condição para o prosseguimento do projeto de desenvolvimento sustentável brasileiro, agora projetado para a região.

Como consequencia dos atentados nos EUA, a National Defense Strategy, de 2005 deste país passou a salientar a importância da cooperação entre os estados como forma de lidar com as ameaças não-tradicionais, particularmente o terrorismo internacional. O compartilhamento de princípios e de uma concepção comum acerca de ameaças deveria ser a base da cooperação de segurança hemisférica.

Segundo Pagliari (2009, p. 213-214, *apud* Barry, 2005, p. 10-11), a partir dessa iniciativa norte-americana, o Comando Sul das FFAA dos EUA[53], cuja aréa de abrangência é a de todo o hemisfério ocidental (incluíndo, portanto, a América do Sul), teria desclassificado parcialmente um documento que aborda a estratégia de segurança nacional dos EUA para a América Latina, na qual elenca, em seu item no. 07 a concepção de serem criadas instituições regionais de segurança para a cooperação entre as forças armadas do continente americano:

> "7. Fortalecer e manter estáveis os governos eleitos democraticamente na região. O Comando Sul trabalha para que seja possível promover respostas comuns aos desafios comuns para estimular a cooperação entre as forças armadas por meio de ***instituições regionais de segurança***, bem como para que haja o respeito aos direitos humanos e o fortalecimento dos governos democraticamente eleitos." (Pagliari (2009, p. 213-214, *apud* Barry, 2005, p. 10-11. O grifo é nosso)

Dentro deste cenário, o Brasil necessitava tomar a iniciativa diplomática de promoção de uma instituição de perfil sul-americano, o que serviria para equacionar o brutal sucateamento da indústria de defesa brasileira, nos marcos dos novos compromissos assumidos pelo país com as missões de paz, que demandaria a adequação e o preparo das tropas brasileiras para este tipo de missão.

Além disso, a questão da integração envolvia a tanto as necessidades de mercado das empresas nacionais como a projeção de poder do Estado

---

[53] Em inglês: Southcom, que compreende toda a América Latina ao sul do estado mexicano, compreendendo, assim, as Américas Central e do Sul.

brasileiro que almeja consolidar sua posição como potência regional e ascender à condição de potência global ou grande potência. O projeto UNASUL e CDS fazem parte desta lógica, assim como o objetivo de integrar o núcleo de poder do CSONU.

Com os efeitos da globalização, caracterizada pela competição por mercados, cujas economias desenvolvidas buscam controlar as novas tecnologias na produção e, com isso, o acesso aos recursos naturais e energéticos que são matéria –prima para a produção dos principais itens de ciência e tecnologia (responsáveis, inclusive, para o aperfeiçoamento dos modernos sistemas de defesa das grandes potências), os blocos NAFTA, União Europeia e Ásia- Pacífico passam a disputar nos campos da segurança e da economia internacional o controle dos mercados dos grandes países em desenvolvimento.

Nesse sentido, é necessário que o Brasil, que Paragh Kanna[54] afirma ser um importante líder regional do "Segundo Mundo", que pode ascender a uma condição de autonomia mediante a integração sul-americana, necessita voltar-se para as relações intra-regionais, por um lado, a fim de lograr economia de escala e mercado para seus produtos, dinamizando, com isso, o crescimento de sua economia de forma compartilhada com os demais estados da região.

Em razão das barreiras alfandegárias e não-tarifárias dos mercados do Primeiro Mundo e da competição por mercados, que envolve a comercialização de bens de alto valor agregado, somados à necessidade de atrair investimentos para grandes corporações transnacionais, a integração sul-americana é fundamental. Sem ela, fica difícil, com o aprofundamento da assimetria nas relações econômicas internacionais, que o Brasil consolide seu crescimento e desenvolvimento de forma isolada.

O impacto da globalização e da fragmentação da produção em diversas regiões, somado ao adensamento das relações bilaterais e multilaterais dos estados sul-americanos com outros pólos de poder econômico extra-continentais como a presença comercial chinesa na América do Sul, são fatores que caracterizam a erosão do sistema hemisférico nos marcos criados

---

[54] KHANNA, Parag. O Segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global. Rio de Janeiro: Intrínseca 2008.

há mais de 60 anos. Com isso, a integração econômica do continente sul-americano é importante para assegurar que a região terá condições de ser competitiva em termos comerciais.

Por fim, com a integração sul-americana sendo prioritária para os propósitos da nossa diplomacia, faz-se necessário prover segurança para o entorno regional. Assim, a política de defesa, que busca assegurar a proteção do Estado e da sociedade, no plano nacional, acaba sendo um instrumento necessário para que o Brasil possa prover segurança e defesa para o resto da América do Sul. Desta forma, ganha sentido a legislação do sistema nacional de mobilização e da importância da integração sul-americana e do Conselho de Defesa Sul-americano como estabelecido nas diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, que são adiante abordadas.

1.6. Base normativa da política de defesa brasileira e a segurança regional

1.6.1. Princípios Constitucionais das Relações Exteriores do Brasil e o direito internacional da segurança coletiva

O marco jurídico constitucional normativo interno atinente às prioridades estratégicas no campo da defesa dispostos em relação á finalidade e aos princípios previstos nos artigos 1º e 4º, da Constituição Federal. Sob o prisma constitucional, nos artigos 1º e 4º tem- se as finalidades do Estado e o princípio da soberania, bem como os princípios norteadores das suas relações internacionais.

Dentre eles, devem ser destacados aqueles relacionados com a integração sul-americana, com a autodeterminação dos povos e com a solução pacífica de controvérsias, que, por sua vez, são o elo para com os princípios de segurança internacional previstos na Carta da ONU, no TIAR e na OEA e que são reforçados pelo Tratado da UNASUL e pelo Estatuto de seu Conselho de Defesa.

Começando pelo artigo 1º, que trata das finalidades do Estado brasileiro, dentre as quais, importam para o presente estudo, os incisos I e que trata da soberania.[55] A soberania de uma unidade estatal confunde-se com a ideia de

[55] Uma interessante análise histórica do surgimento destes dois princípios constitucionais e da importância que a Revolução Americana teve para o desdobramento das noções de direitos do indivíduo

liberdade e independência. São inseparáveis. Manifesta-se na afirmação da liberdade do Estado em relação aos demais. Enquanto projeção externa, a soberania é a própria afirmação da independência.

Este último direito vincula-se de forma essencial à principal finalidade do Estado: a garantia de sua existência (vale dizer: soberania), mediante celebração de tratados que criam alianças defensivas e mediante a organização da defesa nacional. Este princípio vem tipificado no artigo 51 da Carta da ONU, quando trata da legítima defesa e dos casos que a justificam: agressão injusta e atual contra a qual o emprego da força enquanto violência legitima prevista pelo direito internacional é o único recurso possível.

O princípio da legítima defesa, dessa forma, visa assegurar a garantia do princípio da soberania de uma unidade estatal. Sob este aspecto, soberania e legítima defesa não podem ser compreendidas separadamente quando se tem em conta o papel legítimo que o Direito confere a um ator estatal de recorrer individualmente ao recurso do uso da força para a defesa da independência de sua sociedade. Vale dizer, a defesa da soberania.

Por outro lado, a soberania também pode ser objeto de recurso da legítima defesa coletiva, quando mais de um Estado se unem para a proteção de um direito violado de qualquer um deles no sistema internacional. Nesse contexto, no plano da segurança coletiva, o capítulo VIII das Nações Unidas trata dos acordos regionais, que são de grande relevância para se pensar categorias como segurança hemisférica ou segurança regional, que são espécies de segurança coletiva, de acordo com a definição da Carta da ONU.

O princípio da legítima defesa coletiva contra agressões de natureza extra-hemisférica encontra-se consagrado no sistema dos artigos 51, do capítulo VII, combinado com o artigo 52, do capítulo VIII. Esta é a base normativa internacional do mecanismo jurídico de segurança coletiva. De igual modo, o referido dispositivo do artigo 52 é a base legal da existência da OEA e da OTAN e demais pactos ou acordos regionais de aliança no mundo.

Dessa forma, o sistema de segurança e defesa do Conselho de Defesa Sul-americano encontra a mesma fundamentação jurídica nestes dispositivos da Carta da ONU, por tratar-se o CDS de um organismo de segurança coletiva

---

e do Estado-nação se encontra em MANTOVANI, Maria da Graça Hahn. Tribunal Sul-Americano: uma concepção cibernética de integração. UFRGS. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, 2006, pp.62.

regional sul-americana, ao abrigo, portanto do disposto no artigo 52, capítulo VIII, da Carta.

Nesse sentido,

> "Capítulo VIII – Acordos regionais
> Artigo 52. 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas." (Carta da ONU, Capítulo VIII, artigo 52. Grifos são nossos)

O dispositivo do artigo 52 afirma o princípio da formação de tratados bilaterais e multilaterais de alianças militares, como o TIAR, quer sejam de abrangência hemisférica, regional ou local.

Além disso, este dispositivo define a base de legitimidade para a criação de organismos políticos e de defesa intergovernamentais de caráter supranacional com atribuições regionais como a OEA a OTAN, a UNASUL e ao seu Conselho de Defesa regional de atuarem na promoção da segurança regional, desde que pautados por princípios universais como a defesa da paz, segurança, democracia (cidadania), proteção dos princípios da soberania e autodeterminação dos povos, inscritos nos sistemas constitucionais dos Estados de direito e da própria carta da ONU.

Dessa forma, a Carta da ONU encontra respaldo no inciso II da CF brasileira, que trata da cidadania, um princípio fundamental de todo Estado democrático de Direito. É neste sentido que deve ser compreendida toda a relação entre democracia e defesa, direito e poder militar, diplomacia e dissuasão. Por fim, o artigo 4º, que trata dos princípios norteadores das relações internacionais do Brasil, dispõe em seu parágrafo único que:

> "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações." (CF, art. 4º, parágrafo. único, 1988)

Assim, a ideia de comunidade latino-americana de nações, tendo em vista a evolução do cenário de segurança internacional e a importância política e econômica da América do Sul para a equação de segurança regional do Brasil, deve ser entendida como uma comunidade sul-americana de nações. A região sul-americana torna-se objeto de política de estado a partir da edição da denominada II PDN[56].

1.6.2. Legislação de Defesa I: a Política de Defesa Nacional de 2005, a Lei 11.631 de 2007 e o Decreto regulamentador da mobilização nacional n. 6.592 de 2008 (SINAMOB)

Em seu item terceiro (3) o documento Política de Defesa Nacional, editado em 2005[57], enquanto decreto executivo n. 5.484, de 30 de julho, o qual trata a América do Sul enquanto ambiente estratégico para a segurança do Brasil em termos de criar uma zona de paz e segurança para evitar o transbordamento de conflitos mediante a cooperação política e militar entre o país e os estados da região.

Dentre os objetivos previstos no item 5 do documento, destacam-se a defesa da soberania, do patrimônio nacional, da integridade territorial e, importante para a configuração do decreto do SINAMOB – Sistema Nacional de Mobilização - da EDN e do próprio CDS, a "defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior e a promoção da estabilidade regional"[58]. Completam o quadro de objetivos, a valorização dos fóruns multilaterais, a importância da mobilização nacional e, em caso de conflito o recurso "à arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU", (Decreto 5484/2005).

A PDN dispõe ainda, no item sexto (6), uma série de elementos, destacando-se a necessidade de criar uma base industrial e tecnológica para criação de produtos de defesa que sejam compatíveis com a estratégia brasileira de dissuasão, a regionalização da indústria de defesa, o fomento de

---

[56] A I PDN foi editada em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.
[57] Também conhecida como II PND.
[58] O decreto se encontra na íntegra no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acessos: 12/06/2012.

parcerias estratégicas bilaterais e a importância da Amazônia e do Atlântico Sul como áreas estratégicas para a defesa nacional.

Nesse sentido, os elos entre a política de defesa e a integração regional são a criação da base industrial (examinada no capítulo terceiro) e o sistema de mobilização nacional em caso de ameaça de agressão ao Estado brasileiro. Sob este aspecto, o órgão da Presidência da República, na pessoa de seu supremo mandatário e na condição de Chefe de Estado, detém a prerrogativa e a competência privativa para por em prática os atos definidos no artigo 21 e seus incisos, por força do artigo 84 e incisos VII, VIII, IX, XIII, XVIII e XX.

Contudo, destaque deve ser dado ao inciso XIX, pela sua importância em caso de declaração de guerra e a necessidade de acionar o sistema de mobilização nacional:

> XIX – "declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, **decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional**" (Constituição Federal de 1988)

Dentro deste contexto, a edição da Lei federal n° 11.631, de 27 de dezembro de 2007, de natureza ordinária, trata da mobilização nacional**,** sendo regulamentado pelo Decreto Executivo nº 6.592, de 02 de outubro de 2008. A própria Lei 11.631 decorre da previsão constitucional do estado de sítio, normatizado no artigo 137, da Constituição Federal, que, combinado com os incisos IX, XVIII e XIX do artigo 84, se constitui no marco constitucional de como deve o Estado brasileiro proceder em *status belli* (em caso de estado de guerra) nos casos relacionados com a defesa e segurança nacional[59].

Assim, com base na decretação do estado de sítio, a legislação do SINAMOB deve ser aplicada também em razão de ameaças de caráter não-estatal à soberania do Estado, como parte do arcabouço jurídico e institucional

---

[59] A declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada e que envolve a interpretação sistemática com outros dois dispositivos constitucionais – os artigos 84, inc. XIX (competência privativa do Presidente da República) e o 49, inciso II (autorização do Congresso Nacional) combinados com o artigo 4º da lei 11631, que expressamente dispõe que "A execução da Mobilização Nacional (...) será decretada por ato do Poder Executivo autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando no intervalo das sessões legislativas".

que devem embasar o direito de autodefesa, qual previsto na Carta da ONU, em seu artigo 51 e que subsidia a aplicação da política de defesa do país.

A partir deste documento de caráter normativo, a política de defesa passa a ser vista como importante meio de respaldar negociações internacionais, baseada nas suas premissas internas de dissuasão como eixo da sua estratégia de defesa e que se expande para as relações com a região mediante a busca pela coordenação de políticas públicas de defesa.

Do ponto de vista normativo, a ligação entre mobilização e agressão que vem definida no decreto regulamentador quanto às hipóteses em que esta agressão pode ocorrer, é feita pela Lei que institui o sistema nacional de mobilização. A lei federal ordinária 11.631, esta inicia definindo o que é a mobilização nacional.

Em seu artigo 2º está disposto que

> "Art. 2o Para os fins desta Lei, consideram-se:
> I - Mobilização Nacional o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da **Defesa Nacional**, diante **de agressão estrangeira**" (Lei 11.631)

Esta situação é de caráter excepcional do ponto de vista político-institucional, caracterizando uma "excepcionalidade constitucional" é oriunda do estado de sítio previsto no dispositivo do artigo 137 da Constituição da República (SILVA, José Afonso, 2001).

Esta situação de excepcionalidade jurídica justifica a ação do governo central sobre todos os campos da atividade política sem que o princípio da federação seja afetado. Em situação normal, compete constitucionalmente às unidades da Federação a condução de suas políticas públicas em face da divisão de competências constitucionais. No entanto, em caso de estado de sítio, a situação é de caráter emergencial e justifica o papel da União federal na coordenação de esforços tendo em vista a defesa nacional.

Por isso, este papel do governo central implica numa coordenação entre União Federal junto com Estados e Municípios a fim de mobilizar todos os recursos humanos, institucionais e naturais disponíveis, tanto de domínio público como privado, para fazer frente à necessidade de assegurar a defesa

da sociedade brasileira em face de iminente agressão externa. Dispõe o parágrafo único do artigo 4º da lei:

> "Parágrafo único. Na decretação da Mobilização Nacional, o Poder Executivo especificará o espaço geográfico do território nacional em que será realizada e as medidas necessárias à sua execução, dentre elas:
>
> I - a convocação dos entes federados para integrar o esforço da Mobilização Nacional;
>
> II - a reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens e da utilização de serviços;
>
> III - a intervenção nos fatores de produção públicos e privados;
>
> IV - a requisição e a ocupação de bens e serviços; e
>
> V -a convocação de civis e militares." (Lei 11.631/97, art. 4º, par.único)

O SINAMOB – Sistema Nacional de Mobilização é integrado pelo Poder Executivo e por suas instituições ministeriais. Este sistema é composto pela Presidência da República, mediante sua Casa Civil, além dos demais Ministérios, a quem cumpre planejar e executar, sob a presidência do Ministério da Defesa – seu órgão principal – as atividades designadas pela Lei 11631 atinentes à mobilização nacional, conforme dispõe os artigos 5º e 6º.

O documento dispõe seu artigo 6º a composição dos ministérios envolvidos na constituição do SINAMOB, sob a coordenação do Ministério da Defesa, os demais ministérios: Justiça, Relações Exteriores, Planejamento, Orçamento e Gestão, Ciência e Tecnologia, Fazenda, Integração Nacional, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

Nesse contexto, o decreto n º 6.592, de 02 de outubro de 2008, o qual regulamenta o Sistema de Mobilização Nacional brasileiro, em caso de iminente ameaça, dispõe no artigo 2º, em seu § 1º que ameaças ou atos lesivos ao país não implicam mais às hipóteses tradicionais de invasão ou agressão ao território nacional quando afirma que

> "São parâmetros para a qualificação da expressão agressão estrangeira, dentre outros, **ameaças** ou atos lesivos à soberania

> nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que **não signifiquem invasão ao território nacional**." (grifos nossos). (decreto **n º 6.592/2008).**

Trata-se de importante inovação em termos doutrinários no campo da defesa, eis que pela primeira vez na história brasileira a hipótese de emprego do poder militar, ainda que com caráter dissuasório, pode ser feito em situações de extraterritorialidade sempre que houver ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade do seu território, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais. Este parágrafo está em consonância com o disposto na PDN de 2005, que, como dito acima, destaca:

> " 5. **OBJETIVOS DA DEFESA NACIONAL:**
>
> **(...)**
>
> **II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior (**Decreto 5.484/2005)

Assim, o disposto no parágrafo único do referido decreto número 6.592, leva em conta a importância política e econômica da América do Sul para o Brasil e a natureza pacífica das relações exteriores do país, fica claro que a cooperação e a integração entre as políticas de defesa dos membros da UNASUL são a chave para enfrentar o cenário de instabilidade internacional, mormente representado por desafios de ordem transnacional e não-estatal.

O decreto regulamenta, no artigo 6º a composição e organização do sistema, fixando quanto ao Ministério da Defesa, seu órgão central que coordena a implementação dos subsistemas em que o SIMAMOB se divide. No artigo 9º, por sua vez, o decreto fixa a organização do sistema em subdivisões (subsistemas), com destaque para os setores de defesa (militar) e relações exteriores conforme dispões *in verbis*:

> "Art. 9o Os Órgãos de Direção Setorial serão organizados de acordo com os seguintes subsistemas:
>
> I - o Subsistema Setorial de Mobilização Militar, sob a direção do Ministério da Defesa;
>
> II - o Subsistema Setorial de Mobilização Política, sob a direção, na área interna, da Casa Civil da Presidência da República e, na área externa, do Ministério das Relações Exteriores;' (Decreto 6592/2008)

No artigo décimo vem descrito a competência dos subsistemas de defesa e relações exteriores, conforme devam ser empregados em situação de conflito militar ou agressão externa bem como a coordenação da busca de cooperação internacional com países amigos ou aliados:

> "Art. 10. Os subsistemas destinam-se a coordenar as ações necessárias para a preparação dos planos, bem como a sua execução, objetivando:
>
> I - Subsistema Setorial de Mobilização Militar: assegurar o emprego contínuo, adequado e oportuno dos meios e das condições necessárias para **o enfrentamento militar da agressão estrangeira**;
>
> (...)
>
> III - Subsistema Setorial de Mobilização de Política Externa: desenvolver **a cooperação internacional possibilitando obter apoio, recursos e meios fora dos limites territoriais** do País;" (Decreto 6592/2008 – grifos nossos)

A política de defesa, assim, torna-se um meio de assegurar a proteção e a estabilidade regional através da utilização da cooperação como meio do país prover segurança para a UNASUL. Nesse sentido, o país necessita atualizar seus recursos estratégicos para o cumprimento deste novo objetivo que se pode inferir do processo histórico recente que conduziu à criação do CDS. Reforça esta afirmação a forma e o engajamento que os demais países da região tem tido desde os grupos de trabalhos encarregados de elaborar o estatuto do conselho como de formular e implementar os planos de ação de 2009 a 2011.

Concluindo, pode-se afirmar que como conseqüência lógica do estabelecido pela Lei no. 11.631/07, o Decreto executivo no. 6592/08, ao complementar e regulamentar o sentido e os objetivos estratégicos contidos na concepção de mobilização nacional em decorrência da decretação de estado de sítio, conforme previsto no artigo 137 da Constituição Federal, cria uma importante inovação doutrinária em termos de percepção de ameaças em hipóteses de agressão externa aos interesses nacionais, quer sejam territoriais, quer sejam extra-territoriais.

Enfim, a condução do planejamento bélico passa a ser encarado como uma política pública de um Estado democrático de Direito e que deixa de ser

uma mera reação à violação à tradicional soberania territorial para incorporar em termos doutrinários a concepção de que existem, por parte do Brasil, interesses políticos, comerciais, financeiros e mesmo de cooperação militar em relação à América do Sul.

Com isso, a legislação do SINAMOB, assim como a EDN, são instrumentos político-jurídicos relevantes para a compreensão do processo em curso de criação de uma organização intergovernamental de defesa sul-americana. Nesse sentido, completa o quadro lógico e normativo entre a política de defesa e a integração securitária sul-americana, o documento intitulado "Estratégia Nacional de Defesa", de 2008.

1.6.3. Legislação de Defesa II: a Lei 6703 de 2008- Estratégia Nacional de Defesa - e o Livro Branco da Defesa Nacional de 2012.

A mobilização nacional é um conjunto de medidas de teor estratégico voltados para a preparação dos recursos humanos e materiais de toda a sociedade para fazer frente a situações extraordinárias como a que se caracteriza a ameaça aos interesses da sociedade e do Estado. Tais ameaças compreendem a hipótese de conflitos armados, sejam com relação aos atores estatais sejam com os não-estatais.

Nesse sentido, o decreto no. 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que aprova a Estratégia Nacional de Defesa (EDN), em suas diretrizes e em suas ações estratégicas a importância da mobilização nacional. Assim, tem como diretriz:

> " 21.Desenvolver o potencial de **mobilização militar e nacional** para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas.
>
> Diante de eventual degeneração do quadro internacional, o Brasil e suas Forças Armadas deverão estar prontos para tomar medidas de resguardo do território, das linhas de comércio marítimo e plataformas de petróleo e do espaço aéreo nacionais. As Forças Armadas deverão, também, estar habilitadas a aumentar rapidamente os meios humanos e materiais disponíveis para a defesa. Exprime-se o imperativo de elasticidade em capacidade de mobilização nacional e militar.
>
> **Ao decretar a mobilização nacional**, o Poder Executivo delimitará a área em que será realizada e especificará as medidas necessárias à sua execução, tais como poderes para assumir o controle de recursos

> materiais, inclusive meios de transporte, necessários à defesa, de acordo com a Lei de Mobilização Nacional. A mobilização militar demanda a organização de uma força de reserva, mobilizável em tais circunstâncias. Reporta-se, portanto, à questão do futuro do Serviço Militar Obrigatório. " (Decreto n. 6.703/08-grifos são nossos)

A seguir, como ação estratégica relativamente à mobilização nacional, vem estipulada que:

> **"Mobilização**
>
> Realizar, integrar e coordenar as ações de planejamento, preparo, execução e controle das atividades de Mobilização e Desmobilização Nacionais previstas no Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB).
>
> 1.O Ministério da Defesa, enquanto não for aprovada alteração na legislação do Sistema Nacional de Mobilização, orientará e coordenará os demais ministérios, secretarias e órgãos envolvidos no SINAMOB no estabelecimento de programas, normas e procedimentos relativos à complementação da Logística Nacional e na adequação das políticas governamentais à política de Mobilização Nacional.
>
> 2.O Ministério da Defesa, em coordenação com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, proporá modificações na Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, no que concerne à definição do órgão central do SINAMOB. " (Decreto n. 6.703/08)

O Presidente Lula da Silva, com base no art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, e no Decreto de 06 de setembro de 2007, que instituiu o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa, formado, pelos ministros da Defesa, de Relações Exteriores e do secretário da SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República[60], teve aprovado, em 2008, este importante documento que define os grandes vetores estratégicos da política de defesa brasileira.

A EDN aprofunda e descreve os objetivos e princípios contidos na PDN de 2005. Sua meta é articular a política de defesa nacional com a necessidade de inovação científico-tecnológica, desenvolvimento nacional e integração regional. Nesse sentido, a EDN se articula com o programa de desenvolvimento da indústria de defesa, já previsto em linhas gerais pela II PDN e que é examinado no capítulo quarto.

---

[60] Respectivamente, Celso Amorin, Nelson Azevedo Jobim e Roberto Mangabeira Unger.

A Estratégia Nacional de Defesa, já no capítulo I, relativamente à sua formulação sistemática, faz uma importante advertência a respeito da ausência, no passado, de uma política que sistematizasse os objetivos estratégicos do país no campo da defesa:

> “Periodicamente, os governos autorizavam a compra ou a produção de novos materiais de defesa e introduziam reformas pontuais nas Forças Armadas. No entanto, nunca propuseram uma estratégia nacional de defesa para orientar de **forma sistemática a reorganização e reorientação das Forças Armadas; a organização da indústria de material de defesa, com a finalidade de assegurar a autonomia operacional para as três Forças: a Marinha, o Exército e a Aeronáutica;** e a política de composição dos seus efetivos, sobretudo a reconsideração do Serviço Militar Obrigatório” (Decreto no. 6.703/08 – grifos são nossos)

Para isso, a EDN estabelece a necessidade de uma íntima relação entre desenvolvimento nacional e defesa enquanto princípio norteador:

> “Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento
>
> 1.Estratégia nacional de defesa **é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento**. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. **Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento.**” (Decreto no. 6.703/08 – grifos são nossos)

Quanto à natureza e abrangência da EDN, ela estabelece o nexo entre a nação e suas Forças Armadas em torno do objetivo maior da independência e sobrevivência nacionais. A denominada política de independência nacional necessita do concurso das instituições militares encarregadas de prover a garantia da soberania.

Para isso, contudo, é necessário estabelecerem metas e diretrizes que tornem as FFAA operacionais no cumprimento de sua missão constitucional. Sob este aspecto, a EDN se baseia em três eixos estruturantes: 1) reorganização das Forças Armadas, 2) reestruturação da indústria brasileira de

material de defesa e 3) política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Os objetivos e metas estabelecidos na EDN não podem ser encarados isoladamente dos tratados internacionais bilaterais de que o país faz parte, como o Acordo Brasil-França e multilaterais, como o tratado constitutivo da UNASUL, bem como seu Conselho de Defesa Sul-americano, definido em um estatuto. Isto é a evidência da existência de uma política declaratória, no plano formal-jurídico, de Estado, que se pretende permanente em função dos objetivos de médio e de longo prazo que fazem a inter-relação entre os objetivos de defesa com o projeto de conclusão do desenvolvimento nacional e com a integração sul-americana.

Sob este aspecto, o objetivo estratégico do desenvolvimento é uma política permanente do Estado brasileiro e que tem sua vertente externa por estar previsto tanto nos acordos bilaterais de defesa, como nas declarações multilaterais sobre integração sul-americana de defesa desde Bogotá (2006), possibilitaria ao Brasil garantir recursos, pela natureza dual de emprego das inovações científico-militares em escala industrial, contribuindo para o desenvolvimento brasileiro.

Com isso, cumpre-se a finalidade última de contribuir para o projeto de médio prazo do Brasil de se converter em uma potência regional, o que se depreende do projeto Brasil em Três Tempos e no documento da própria EDN.

O projeto Brasil em Três Tempos, elaborado, desde 2004 (e atualizado em 2010) pela SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República investigou quais as metas que poderiam ser estabelecidas a partir da elaboração de cenários prospectivos feitos sob coordenação da SAE (primeiramente, em 2004, com Luiz Gushiken, Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica -SECOM- e mais tarde, em 2008, a cargo de Mangabeira Unger e, em 2010, com Samuel Pinheiro Guimarães)[61].

Formado com os ministérios do governo federal, destacam-se os estudos elaborados por grupos de trabalhos dos quais participaram diplomatas

[61] Mangabeira Unger participou, na condição de Ministro da SAE, da elaboração e coordenação junto com o Ministro Nelson Jobim, da elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008.

e oficiais de alta patente na secretaria, no Ministério de Relações Exteriores e no Ministério da Defesa.

Sob este aspecto, a participação do coronel do Exército, e ex- integrante no Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – o NAE (hoje SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos) - Oswaldo Oliva Neto, coordenador do núcleo e que assessorava o Presidente Lula a respeito da probabilidade de criar uma organização de cooperação de caráter militar irá propor a necessidade de criação de uma estrutura relacionada com os objetivos de defesa dos recursos estratégicos relacionados à biodiversidade que é compartilhada entre os estados andino-amazônicos.

O projeto Brasil em Três Tempos, que dentre os 50 temas menciona a necessidade de políticas de longo prazo em termos de integração de políticas de defesa na América do Sul emergiram destas reflexões produzidas por uma comissão coordenada pelo referido Cel. Oswaldo O. Neto e foi a base concreta que subsidiou o MD, na gestão Jobim, para a propositura do CDS.

Nesse contexto, o denominado “bloco político da América do Sul” consiste numa das metas prioritárias a criação de um espaço econômico, na qual a menção às preocupações com a segurança se enquadra e são expressamente declaradas como objeto de documento de alto nível e de cunho estratégico do Estado brasileiro. Nesse sentido no documento está afirmado que:

> “A implementação de **novas políticas externas poderá criar um “espaço econômico integrado” na América do Sul**. O processo sob iniciativa do Brasil deverá considerar as aspirações e as obrigações econômicas, sociais, culturais, políticas e de **segurança** decorrentes.” (grifo nosso). (SAE/NAE, Brasil em Três Tempos 2004: http://www.nae.gov.br/cadernos_nae/01brasil3t.pdf - acesso em 08/09/2011 e 2010: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/PlanoBrasil2022_web.pd - acesso em 09/09/2011)

No mesmo sentido, em relação ao “Sistema de Defesa Nacional”, o estudo aponta que:

> “O aperfeiçoamento da política de defesa poderá fazer com que o Brasil **fortaleça sua capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos**, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional.“ ((grifo nosso). (SAE/NAE, Brasil em Três Tempos 2004: http://www.nae.gov.br/cadernos_nae/01brasil3t.pdf - acesso em 08/09/2011 e 2010: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/PlanoBrasil2022_web.pd - acesso em 09/09/2011)

Neste sentido, temos um processo de elaboração de uma política de Estado, portanto, política pública de alto nível voltada para os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo da regionalização e da integração, ou seja, uma verdadeira política externa e de defesa voltadas para o estabelecimento de um regime de segurança regional coletiva. Sob este aspecto, assiste razão para a caracterização que Sebben (2010) dá ao processo de criação do Conselho de Defesa Sul-americano:

> "(...) No âmbito da segurança coletiva, o Brasil também tomou iniciativa. A criação da Unasul e de seu Conselho de Defesa visam produzir as condições para que sejam criadas uma **política externa e de segurança comum** entre os países sul-americanos. Além disso, o Conselho de Defesa da Unasul serve como fórum de interlocução no que tange às iniciativas de defesa visando à aquisição de material bélico que tenha interoperabilidade e cujo comissionamento sirva para o desenvolvimento de uma economia de defesa, uma base industrial sul americana." (grifo nosso). (SEBBEN, 2010, p. 148)

As tratativas diplomáticas do Brasil com os governos da região, que conduziram à formação da UNASUL e de seu Conselho serviram para demonstrar que o projeto tinha contornos de uma política de estado. Autores apontam determinadas explicações para o fenômeno estratégico do Conselho Sul-Americano. Para aqueles que interpretam as decisões governamentais e os projetos integracionistas pelo viés realista, haveria certa lógica em pensar numa liderança política sob forma de hegemonia brasileira.

Nas palavras de Frederico Merke, a busca pela construção de um sistema que incentive a segurança do entorno regional a partir da institucionalização de um regime de segurança que legitime, no plano do direito das organizações internacionais, as pretensões de liderança brasileira[62]. Assim, em suas palavras textuais:

> "..A hipótese principal...o Brasil cria o CSD para legitimar sua hegemonia, para prevenir a insegurança e diminuir os incentivos para sua defecção." (MERKE, 2009).

[62] Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul (2008). MERKE, Frederico. América do Sul e agenda de segurança hemisférica: o desafio das assimetrias, p.42-43. Coletânea de textos apresentados na V Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana nos dias de 20 e 21 de novembro de 2008. Rio de janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

De acordo com o autor, o hegêmona é quem cria um regime por que o faz em razão de suas preferências, produzindo um área estável para a consolidação dos interesses políticos e econômicos do Brasil na região, excluindo da equação de segurança regional os Estados Unidos e o México. Contudo, o autor aponta que existem limites para o país em termos de recursos de poder, o que faz com que o país, por motivos realistas, seja compelido à cooperação com as demais unidades estatais da região.

Pode-se inferir que as preferências em termos de política exterior para o Brasil são basicamente duas: uma, dar consistência à política de defesa do país em termos do necessário reaparelhamento das forças em termos de treinamento, sistema de armas, logística e doutrina, o que é necessário para que o país possa exercer a liderança regional, o que pressupõe a criação de uma comunidade de segurança que gradualmente aceite este papel chave do Brasil.

Para tanto, o papel da liderança brasileira da MINUSTAH é um exemplo simbólico, na medida em que se trata de uma pequena nação caribenha e que possui contingentes das mais importantes FFAA da América do Sul e é uma evidência da importância para o Brasil, da criação de um regime sul-americano de segurança que respalde o projeto de inserção internacional do país a um baixo custo, mas que projete a nação à condição de potência global.

Nesse sentido, a EDN estabelece, dentre suas ações estratégicas para o campo das operações de paz o seguinte:

> " **Operações de Paz**
>
> Promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou **de organismos multilaterais da região.**
>
> 1.O Brasil deverá ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou **de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais**. " (Decreto no. 6.703/08 – grifos são nossos)

Outro aspecto importante é a relação entre defesa e desenvolvimento. Dentro da lógica da criação de uma indústria de defesa, podemos enquadrar a segunda hipótese levantada pelo autor – a do desenvolvimento – na qual o

Brasil criaria o CSD para fomentar o desenvolvimento industrial brasileiro. Isto é corretíssimo. Não obstante a tese trabalhe com a hipótese de que esta indústria visa aos objetivos estratégicos[63], é certo que a viabilização disto está na criação de um mercado regional de defesa, o que pode ocultar a busca pela liderança brasileira.

Estas preocupações se coadunam com o sentido da Estratégia Nacional de Defesa, criada também em 2008, quando afirma que "a estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento", garantindo sua conexão com a integração regional, autonomia tecnológica nos campos espacial, nuclear e cibernético e uma economia de mercado em escala para nossa base industrial.

Como bem coloca Merke[64], "o CSD pode ser pensado como a cara externa da Estratégia Nacional de Defesa" (Merke, 2009, p.43). E tanto um como o outro tratam da vinculação entre defesa e desenvolvimento. Pelo disposto já na parte introdutória da EDN, acima examinado, o desenvolvimento deve ser entendido como a finalidade primeira da estratégia de defesa do Brasil. Isto é visível pelas ações estratégicas relacionadas com o desenvolvimento, que se materializa na indústria de defesa nacional e que conta com mecanismos interministeriais de coordenação a fim de criar mecanismos de isenção e desoneração tributária para produtos de defesa para exportar para o mercado externo, incluídos ai, obviamente, o mercado sul-americano.

Nesse sentido, a EDN dispõe no item "indústria de material de defesa" a necessidade de um esforço interministerial, no caso os ministérios que integram o SINAMOB: Defesa, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Comércio Exterior, Ciência e Tecnologia e SAE, entre outros, a fim de criar um

---

[63] Ambos os objetivos são complementares. Realmente o projeto de desenvolvimento industrial busca, de um lado, a autonomia operacional, logística e tecnológica daquele parceiro na integração que se pretenda líder de uma comunidade de segurança (o que está na linha das hipóteses de nosso trabalho). Por outro, reativar a indústria de defesa conduz à ampliação dos interesses econômicos brasileiros para a região, tornando a indústria bélica um dos vetores de consolidação da integração política e econômica, além de sua capacidade de impulsionar a produção de bens de valor agregado, aumento da renda nacional e geração de empregos para a economia brasileira.

[64] MERKE, F. América do Sul e a agenda e segurança hemisférica: o desafio das assimetrias. In: Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul (2008). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 17-22.

regime jurídico para tratar de mecanismos tributários e licitatórios especiais em relação à desoneração e financiamento para produção e comercialização de produtos de defesa essências para suprir as Forças Armadas de material bélico (finalidade estratégica) e para a exportação de bens de maior valor agregado (finalidade de desenvolvimento industrial). Sobre isto o documento Livro Branco da Defesa Nacional – que também é examinado nesta seção – menciona expressamente que:

> “O objetivo da Estratégia Nacional de Defesa é atender as necessidades de equipamento das Forças Armadas, privilegiando o domínio nacional de tecnologias avançadas e maior independência tecnológica” (LBDN, 2012, capítulo 01, p.25)”.

O Brasil, ao longo dos dois governos Lula da Silva, avançou no campo jurídico-institucional por ter definido o desenho institucional e a base legal da reestruturação da política de defesa e do próprio ministério de defesa. Isto se deu principalmente por meio da END e dos decretos, e dera mostras da vontade política do governo brasileiro em buscar reverter os trinta anos de obsolescência de seus equipamentos militares mediante estratégias que iniciaram pela etapa da atualização institucional a fim de dotar o país de condições de atualizar seu sistema de defesa[65].

Por fim, a EDN declara, em sua diretriz no 18 que a integração sul-americana em termos de cooperação militar regional tendo como sustentáculo a indústria regional de defesa e o papel institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano:

> “Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa.
> Pauta-se a Estratégia Nacional de Defesa pelas seguintes diretrizes.
> (...)
> **18. Estimular a integração da América do Sul.**
> Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a **cooperação militar regional** e a **integração das bases industriais de defesa**. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. **O Conselho de Defesa Sul-Americano**, em debate na região, **criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar**

[65] Outro documento importante é a DMD ou Doutrina Militar de Defesa – que foi aprovada pela Portaria Normativa nº 113 /2007, da SPEAI – Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa.

> **regional e a integração das bases industriais de defesa (**grifo nosso**)**, sem que dele participe país alheio à região." Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estratégia-Nacional-de-Defesa.pdf (Decreto executivo no. 6.703/2008. Os grifos são nossos. Acessos em 09/09/2011)

A estas diretrizes, não devem ser esquecida a menção que o documento da EDN faz às ações estratégicas voltadas para a estabilidade e segurança regionais, no qual o entorno estratégico deve ser entendido como a América do Sul e conecta a ideia de indústria de defesa com integração regional de segurança, em seu item terceiro. Nesse sentido, quanto ao item da estabilidade regional, a EDN propugna pela necessidade de articulação entre os ministérios de defesa e relações exteriores do Brasil a fim de manter a estabilidade regional por meio da cooperação com os estados da vizinhança.

Além disso, aponta a necessidade das forças armadas brasileiras de aprofundar a parceria estratégica nos campos nuclear, espacial e cibernético com as demais forças militares da região, além da importância dos ministérios de defesa e de relações exteriores e as forças armadas do país de envidar esforços no sentido de fortalecer, expandir e consolidar a integração regional mediante o desenvolvimento de projetos comuns no campo da indústria de defesa[66].

Por fim, cabe ressaltar que a estratégia nacional de defesa elenca outros que se relacionam com os objetivos específicos do CDS, como o eixo estruturante do desenvolvimento industrial-militar, que deve ser compreendido de forma conexa às ações estratégicas previstas para a indústria de materiais de defesa, acima já vistas:

> **"O segundo eixo estruturante** refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional." Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estratégia-Nacional-de-Defesa.pdf (Decreto executivo no. 6.703/2008 -acessos em 09/09/2011)

O então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, em 2008[67], expressou este pensamento, que traduz numa política de estado que tem no MD o centro de

---

[66] Decreto executivo no. 6.703/2008 (EDN)– Estratégia Nacional de Defesa.

[67] JOBIM, Nelson, "A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa". DefesaNet, 29 d e julho de 2008. Disponível em http://www.defesanet.com.br/md1/jobim.htm. Acessos: 10 de agosto de 2008.

elaboração de uma estratégia de política de defesa também voltada para o cenário regional, afirmando que

> "... a indústria de defesa solicita investimentos significativos que apenas se justificam pela existência de uma demanda adequada. Caberia, assim, estudar a estruturação de cadeias de produção de material para a defesa da região. Seria possível aproveitar as possibilidades de cada país, gerando ganhos de escala que justificassem os elevados investimentos" (JOBIM, 2008)

Os objetivos da EDN estão centrados em determinados objetivos, muitos dos quais seriam a base para os planos de ação que seriam implementadas pelo CDS, dentre os quais destacamos: 1) revisão da estratégia de defesa, mediante a criação de uma política de defesa regional baseada na coordenação com as demais unidades estatais sul-americanas; e 2) relançamento da indústria de defesa nacional como motor da autonomia tecnológica e desenvolvimento a partir da concepção de base industrial regional de defesa.

O CDS, por seu turno, busca na coordenação das políticas de defesa dos estados sul-americanos uma maior eficácia para os objetivos estratégicos brasileiros que são os de consolidação de um espaço político estável, pacífico e cooperativo, a partir da integração de bases industriais de defesa.

Também entraria nos cálculos das autoridades brasileiras a hipótese de uma espécie de "regionalização dos objetivos da política de defesa do Brasil" com uma maior conectividade com os objetivos de defesa dos demais estados da região, a partir de um fórum de consenso, mantendo, contudo, a soberania do Estado-nação na formulação das políticas de Estado de defesa. Nesse sentido, Rafael Duarte Villa (VILLA, 2008), afirma que:

> "(...) o Plano Estratégico Nacional de Defesa (a EDN), poderia estar relacionado também com duas políticas mais amplas em nível regional. A primeira delas, com a criação, dentro da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) (...). Deve-se lembrar que na proposta brasileira os três principais objetivos de criação do CSD seriam: 1) geração de uma política regional de defesa na arena internacional; 2) a prevenção de conflitos; 3) o desenvolvimento de um "parque industrial" sub-regional na área da defesa."[68]

[68]VILLA, Rafael Duarte. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. OPSA. Estudos e Cenários, dezembro de 2008, pp.28-29.

No ponto de interseção entre política pública doméstica de defesa – representada pela EDN- e sua dimensão externa – o CDS, tem- se que a tradição de baixo perfil estratégico do país faz necessário que o Brasil busque na cooperação militar os instrumentos e meios de projetar poder político na região sem os desgastes políticos e econômicos que o país não quer arcar, o que o diferencia de outros núcleos de poder regional[69].

O Conselho de Defesa Sul-americano, assim, cumpre objetivos estratégicos muito vantajosos para o projeto de consolidação de uma política de defesa nacional a um baixo custo político, uma vez que representaria o objetivo brasileiro de ser um eixo ou centro decisório da criação de uma política regional de defesa e um fórum para criar os parâmetros de uma indústria de defesa regional[70].

A troca de experiências dos ministérios de defesa dos países vizinhos, como Argentina e Chile, por exemplo, é um fator a contribuir para a consolidação institucional do MD brasileiro. Além disso, existe vontade política do Brasil em consolidar mecanismos de atuação em prevenção e resolução de crise em entorno regional que passa a fazer parte dos cálculos de segurança do país, ai como disposto na EDN e subentendido no decreto de mobilização nacional, já que a integração dos mercados e da economia na América do Sul é condição necessária para a projeção internacional do Brasil.

Completando este ciclo, a ampliação do mercado consumidor de produtos de defesa para toda a região é uma condição necessária para que a demanda justifique os investimentos no parque industrial de defesa, que cria maior fator de viabilidade para a retomada exitosa da indústria nacional agora, como eixo ou centro decisório de uma indústria regionalizada. Estas iniciativas são de cunho político e tem o condão de contornar as restrições orçamentárias de investimento e é uma alternativa à crescente dependência tecnológica dos países vizinhos à alta tecnologia e à competitividade das indústrias norte-americana, europeia, chinesa e russa sobre os mercados sul-americanos.

---

[69] Sobre a excepcionalidade brasileira em face de outras potências regionais que utilizam o poder militar na equação de suas relações internacionais, ver *BERTONHA, João Fábio. (2010) Brasil: uma potência militar emergente? O problema do uso da força nas Relações Internacionais do Brasil no século 21. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 53, N.2, p.107-124.*

[70] VILLA, Rafael Duarte. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. OPSA. Estudos e Cenários, dezembro de 2008.

Nesse sentido, o conselho não seria caracterizado como uma aliança militar, mas um fórum institucionalizado de concertação de políticas de defesa da região, mantendo-se, com isso, a soberania dos Estados na condução dos assuntos de segurança e defesa. Além disso, como visto acima, a relação das diretrizes e eixos da END com os objetivos previstos no Conselho de Defesa Sul-americano são visíveis e a própria e expressa menção deste último naquele documento é um indicador da interconexão entre ambos.

Portanto, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano foi feita dentro da tradição diplomática brasileira de estrita observância dos princípios internacionais observados pelo Brasil em sua Constituição e em respeito aos tratados universal e regional de segurança dos quais o país faz parte.

Em tais circunstâncias, a UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-americano integram, no plano regional sul-americano, aqueles mesmos princípios estabelecidos pela ONU, pela OEA e pelo TIAR. Todavia, não se pode olvidar que a condição de efetividade de todo o processo de formação de uma comunidade regional de segurança na América do Sul passa, necessariamente, pela constituição de uma ativa política de defesa por parte do Estado brasileiro. É isso o que será visto no capítulo seguinte.

Por fim, o sistema normativo e base da institucionalidade de defesa brasileira se completa com a criação do Livro Branco da Defesa Nacional. Atualmente, desde 2012, o Brasil conta com mais essa importante inovação normativa no campo da defesa. O Livro Branco da Defesa Nacional, por força de determinação legal da Lei Complementar no. 97/1999, modificada pela Lei Complementar no. 136/2010, art.9º, parágrafo 3º, determina que o Poder Executivo apresente proposta legislativa relativa à criação do livro de defesa.

O documento inicia com a mensagem da atual Presidente da República, sra. Dilma Roussef[71], a respeito da importância de um Estado democrático de direito contar com um documento que consolida a estrutura institucional de defesa no país[72]. Na mensagem, a chefe de Estado destaca o papel

---

[71] A atual presidente, desde 2011, foi ministra-chefe da Casa Civil durante o governo Lula.

[72] A criação do Ministério da Defesa, em 1999, a edição da PDN de 2005 e da EDN, em 2008, somadas ao LBDN – Libro Branco da Defesa Nacional podem ser compreendidos como um sistema de defesa edificado sobre as bases da democracia, do primado da autoridade política civil e da tradição diplomática brasileira.

internacional do Brasil e o princípio da dissuasão como base da política de defesa do país:

> “A elevação da estatura internacional do Brasil no século XXI já é uma realidade. Um Brasil plenamente desenvolvido e com presença externa cada vez maior necessitará de adequada capacidade militar dissuasória. Empenhado na construção de uma ordem global mais pacífica e próspera, o Brasil não pode descuidar da Defesa.” (Mensagem da Presidente da República. LBDN, 2012)

. Em seguida, o documento contém a apresentação do atual Ministro da Defesa, o embaixador Celso Amorim[73], o qual explicitamente destaca a relação entre a política de defesa do país e a necessidade de cooperação para o provimento de segurança na América do Sul:

> “O Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá, nesse sentindo, ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano que possibilite a opção por soluções pacíficas e a consequente eliminação de hipótese de guerra. Para além desse esforço, buscamos demonstrar aos países de fora da região que a nossa defesa possui caráter essencialmente dissuasório e está organizada para evitar que o Brasil sofra ameaças. Procuramos descrever de maneira fundamentada que defesa não é delegável e que devemos estar preparados para combater qualquer agressão.” (Apresentação do Ministro da Defesa, LBDN, 2012)

No capítulo primeiro, página 22 e seguintes, o documento trata da defesa nacional, a qual se corporifica na política nacional de defesa, sendo entendida como:

> “ (...) o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”. (LBDN, 2012, capítulo 01, p.22)

---

[73] Amorim, experiente diplomata de carreira, foi chanceler de Itamar Franco e durante os dois mandatos de Lula. É um importante defensor da integração sul-americana e foi um dos artífices da criação da CASA e de sua sucedânea, a UNASUL.

A seguir, o documento enuncia, nas páginas 24 e 25, do capítulo primeiro, os objetivos da defesa nacional, dentre os quais se encontram aqueles atinentes à soberania, à projeção dos interesses estratégicos do Brasil no exterior, a proteção dos recursos naturais, ao compromisso com a estabilidade sul-americana e a busca por uma inserção nos grandes processos decisórios internacionais.

Isto faz deduzir que o projeto de consolidação do país como potência regional e sua aspiração à condição de grande potência são objetivos estratégicos fundamentais, que são indissociáveis um do outro e que tem na política de defesa um instrumento importante para a sua realização, com destaque para os meios para atingir esses objetivos, que são a capacitação das Forças Armadas, da criação de uma base industrial de defesa e da efetivação de um sistema de mobilização nacional:

> "A Defesa Nacional, caracterizada na Política Nacional de Defesa como "o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas", tem como objetivos:
>
> I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
> II. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
> IV**. contribuir para a estabilidade regional**
> **V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;**
> VI. **intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais**;
> VII. manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
> IX. **desenvolver a Base Industrial de Defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;**
> **X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais**;

> XI. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional." (LBDN, 2012, capítulo 01, p. 22-25. Os grifos são nossos)

A seguir, a LBDN[74], ainda no capítulo primeiro, páginas 30 e seguintes, trata do ambiente estratégico internacional do século XXI, analisando os possíveis cenários da política internacional[75], destacando a necessidade de construção de um sistema internacional multipolar e baseado na cooperação no campo da segurança.

Em seguida, na página 34 e seguintes, o documento aborda a segurança regional, o que revela como o tema é essencial para a política de defesa do Brasil, pois como visto acima, a preocupação com o entorno sul-americano é constante nos documentos supra mencionados:

> "A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico da política externa brasileira, pois o País reconhece no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. Do mesmo modo, a consolidação de um mercado sul-americano e o fortalecimento da capacidade de atuação e negociação dos governos nos fóruns internacionais dependem da continuidade e do fortalecimento de relações amistosas entre os países da região." (LBDN, 2012, capítulo 01, p.34)

A estabilidade regional vem estritamente relacionada com as preocupações do Brasil em estabelecer como eixo de sua política de defesa para a América do Sul o princípio da cooperação securitária:

> "A estabilidade e a prosperidade do entorno brasileiro reforçam a segurança do País e têm efeitos positivos sobre todos os países da América do Sul. A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região em que se situa. A estabilidade regional é, pois, objetivo nacional. O Brasil considera desejável que prevaleçam o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países sul-americanos. Isso tornará a região mais coesa e mais forte.

---

[74] LBDN- Livro Branco da Defesa Nacional/2012.

[75] Os outros dois cenários previstos e que não condizem com os interesses do Brasil são a unipolaridade hegemônica e um condomínio de poder com dois ou poucos pólos de poder de caráter oligárquico. Ainda que não seja este último um cenário desejável, o Brasil, a fim de manter seus interesses estratégicos, não pode descartar, sob o ponto de vista pragmático e realista, ser necessário ter que fazer parte de tal sistema, o qual seria, por definição, semelhante à experiência da Sta. Aliança do século XIX e do G8, no século XX.

> Esse conjunto de fatores impulsiona o País a estreitar a cooperação com os Estados vizinhos também na área militar, com vistas a constituir um bloco que se apresente íntegro em nível global no trato dos temas de defesa, com capacidade de dissuadir ingerências externas e com reforçado poder de negociação nos fóruns internacionais." (LBDN, 2012, capítulo o1, p. 34)

A busca por esta estabilidade, dessa forma, passa pela recente institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano como eixo da projeção da política externa de defesa do Brasil para o entorno regional, com fulcro na busca pela cooperação e provimento de segurança para a UNASUL, logrando, com isso, estabelecer um complexo regional de segurança unificado:

> "Ganha relevância, nessa perspectiva, a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que se tem revelado um instrumento para a solução pacífica de controvérsias regionais, para a proteção da democracia na América do Sul, para o fortalecimento do diálogo entre os Estados- membros e para a progressiva formaçãode uma base industrial de defesa sul-americana. **Nos marcos institucionais da UNASUL,tem elevado valor estratégico o fortalecimentodo Conselho de Defesa Sul-Americano(CDS), formalmente estabelecido em 16 de dezembro de 2008, por decisão dos chefes de Estado dos Países-membros. O CDS tem entre seus objetivos gerais: • a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos, e contribuição à paz mundial; • a construção de uma identidade sul- -americana em matéria de defesa que leve em conta as características sub regionais e nacionais (vertentes platina, andina, amazônica, atlântica,** caribenha e do Pacífico) e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe;(...)" (LBDN, 2012, capitulo 01, p. 34-35)

Por derradeiro, o documento reafirma que a construção de um sistema regional de defesa integra o sistema hemisférico erigido pela OEA:

> "a geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. O CDS deverá promover, portanto, a análise conjunta de questões políticas e estratégicas, ensejando um debate mais amplo das realidades global e hemisférica, pela ótica da América do Sul. É importante destacar **que o Conselho de Defesa Sul-Americano é complementado por outros fóruns existentes em nível regional e sub-regiona**l, como os encontros de Chefes de Estados-Maiores e de Comandantes de Forças Armadas; a Junta Interamericana de Defesa; a Comissão de Segurança Hemisférica; a Conferência de Ministros de Defesa das Américas; a Conferência dos Exércitos Americanos; a Conferência Naval Interamericana; e o

> Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas." (LBDN, capítulo 01, p. 35)

Destarte, pode-se inferir que o livro branco da defesa nacional consagra a cooperação regional sul-americana de defesa como fundamental para o êxito das diretrizes, princípios e objetivos já definidos na II PDN, na EDN e na legislação do SINAMOB, formando um verdadeiro sistema normativo e principiológico que contém a doutrina brasileira de defesa em relação ao papel estratégico da América do Sul para a projeção de interesses do Brasil.

Estes interesses são a promoção da segurança e da cooperação entre as unidades políticas que integram a UNASUL, em um primeiro círculo concêntrico. Em um segundo círculo, este sistema deve ser entendido como complementar ao sistema hemisférico de segurança.

1.7. Conclusão Parcial

A história da formação dos estados sul-americanos se fez em termos do cenário de segurança da região que se formava dos espólios das antigas metrópoles ibéricas. Neste contexto, o surgimento do Brasil enquanto nação continental com fronteiras com a maioria dos países da América do Sul se deu num momento em que as nações vizinhas se fragmentavam e herdavam problemas de segurança dos antigos vice-reinados espanhóis ao passo que a ex-colônia portuguesa manteve razoável estabilidade política.

Em seguida, no processo de consolidação dos jovens estados sul-americanos, o papel da II Revolução Industrial e o impacto na modernização dos artefatos bélicos e o surgimento da indústria armamentista moderna foram fatores de pressão das grandes potências europeias sobre o equilíbrio de poder regional na América do Sul, afetando e condicionando, com isso, as políticas externas de defesa dos estados da região desde então.

Com a emergência dos Estados Unidos à condição de grande potência no final do século XIX, sua doutrina hemisférica de segurança contra invasões e interferências diplomáticas europeias nos assuntos americanos passa a ser matizada pela lógica da hegemonia nas suas relações com os estados latino-americanos, afetando, com isso, a política externa de segurança e defesa

destas nações desde então e principalmente a partir da era bipolar, na segunda metade do século XX.

No entanto, a fragilidade política e econômica dos países sul-americanos foi a principal causa para a falta de uma política externa de defesa voltada para atender aos objetivos de manutenção da soberania destas nações. Isso se deu em virtude de que a política de defesa faz parte da política externa como um todo. Tendo em conta que nações com poucos recursos de poder e cuja base econômica centra-se na agricultura de exportação, com parca estrutura industrial – com a excepcional exceção do Brasil – fica fácil de compreender a posição precária das políticas de defesa dos estados da periferia sul-americana do sistema internacional.

Sob esta perspectiva o Brasil emerge como uma das poucas nações do sul que tem condições de exercer um papel de relevância no sistema internacional pela sua capacidade industrial, favorecida pela economia em escala continental e pelo profissionalismo de sua diplomacia. Além disso, o papel moderado exercido pela potencia regional brasileira como um fator de equilíbrio nas relações complexas de que fazem parte tanto as potencias sub-regionais como também as grandes potencias torna factível as chances de êxito na criação de um sistema político integracionista que, como tal, não pode prescindir da dimensão da defesa.

Neste sentido, cabe ao Brasil um papel central na construção de um sistema regional de segurança baseado no princípio da soberania estatal e que tenha, portanto, um caráter interestatal, a fim de criar condições necessárias para superar décadas de defasagem dos sistemas de defesa baseados em doutrinas criadas externamente à América do Sul e que não respondiam às necessidades estratégicas de cada país da região.

Por esta razão, o sistema regional de segurança é fundamental para dar efetividade para as políticas de defesa dos países da região, com destaque para o Brasil, que é a nação que mais tem a ganhar com a integração e que mais teria a perder caso a assimetria de poder dos grandes pólos do sistema não possa ser enfrentada via a integração regional. Neste contexto, o Brasil passou a promover, como resultado do fim da Guerra Fria, um processo de convergência em diversos temas de suas relações internacionais com os países vizinhos, tendo em vista o processo de integração. Como era natural, a

dimensão de defesa da política externa teria que ser contemplada neste processo.

Contudo a aproximação estratégica se iniciara antes do término da era bipolar, no começo dos anos oitenta, quando se dava justamente um recrudescimento da Guerra Fria que traria efeitos restritivos à manutenção de políticas soberanas no campo da segurança: projetos espacial e nuclear, por exemplo, a fim de não serem seriamente comprometidos pelo cenário externo, necessitavam da cooperação entre a Argentina e o Brasil para sobreviverem, já que o isolamento de cada país em torno de seus projetos estratégicos havia provado ser contraproducente. Como resultado, a hipótese de conflito entre os dois países desapareceu dos manuais das suas respectivas Escolas de Estado Maior, dando início a uma verdadeira parceria estratégica.

Não obstante, será no contexto do pós-Guerra Fria e, mais particularmente, após as crises financeiras brasileira de 1998 e dos atentados de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, que o Brasil e os países da América do Sul iriam revisar suas políticas exteriores e revitalizar os projetos integracionistas em direção à CASA e à UNASUL.

Neste mesmo período, o cenário institucional de defesa brasileiro irá se alterar, com a criação de uma política de defesa sob a autoridade civil, mediante toda uma base normativa que vai da edição da II PDN, passando pela Estratégia Nacional de Defesa e chegando ao Livro Branco de Defesa Nacional, o que será um fator de extrema relevância para a modernização da estrutura de defesa brasileira.

Será, enfim, neste contexto, que se dará a multilateralização da segurança por meio de uma ativa diplomacia bilateral e multilateral capitaneada pelo Brasil e que, por derradeiro, terá na proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano – examinada detidamente no capítulo terceiro – seu maior símbolo.

CAPÍTULO 2- Política de Defesa do Brasil e o Balanço das Capacidades Militares dos principais atores estatais da UNASUL.

2.1. Introdução

Este capítulo destina-se a um exame da conjuntura dos anos de 2008 a 2011 em termos dos resultados produzidos pela estrutura organizacional do conselho. O texto elabora um estudo analítico da questão do balanço quantitativo e qualitativo das capacidades militares da UNASUL, finalizando-se com as recomendações de avanço normativo e institucional como condição para o êxito da cooperação de defesa como condição para o próprio êxito da realização dos objetivos da política de defesa brasileira.

Assim, o capítulo começa abordando o contexto no qual o CDS foi criado e o papel que o Brasil pode vir a desempenhar no seu entorno, o que se relaciona com a efetividade que a indústria nacional (e regional) de defesa poderá trazer, no médio e no longo prazo, para prover os estados da UNASUL de capacidade dissuasória para manter a estabilidade regional. Dessa forma, são feitas as análises dos gastos e dos inventários e balanços de capacidades militares de alguns dos principais estados da UNASUL, a começar pelo Brasil, cuja análise é a central para os objetivos do presente texto, qual seja, a de estabelecer um nexo entre a política de defesa brasileira e o CDS.

Neste sentido, é imprescindível uma menção à política industrial de defesa que o país vem promovendo nos últimos anos. Esta análise é complementada por comentários a respeito da situação dos demais estados, com um foco nos gastos chileno e venezuelano.

2.2. Contexto regional e o Brasil

Nesta seção são examinados o contexto regional e como o Brasil atua no sistema sul-americano de segurança. Além disso, são examinados a problemática dos gastos militares e seus efeitos limitadores sobre as capacidades brasileiras em face de seus compromissos constitucionais para com a defesa dissuasória estabelecidas nas diretrizes da EDN para dotar as

forças singulares de condições de cumprir com os objetivos de participar do regime de segurança regional que está sendo formatado com o CDS.

O objetivo fundamental que o Brasil persegue com a conformação do CDS em termos concretos é que obter, a um baixo custo político e econômico, condições de operacionalizar as diretrizes previstas na EDN em dotar o país de capacidade dissuasória a fim de que possa atender aos interesses de segurança do Estado e da nação se torna cada vez mais extraterritorial, estendendo-se para seu espaço de atuação exterior mais importante – a América do Sul - objeto das iniciativas de integração regional promovida pelo Brasil.

Para prover a América do Sul de condições de ser um espaço de integração regional que atenda aos interesses políticos e econômicos de liderança do Brasil, o país necessita criar uma zona de estabilidade, paz e segurança. Em outras palavras: necessita ser o principal provedor de segurança da região, eis que é o maior interessado nos frutos da integração.

Nesse sentido, é necessário que o Conselho de Defesa Sul-americano seja o eixo de um instrumento diplomático de segurança que: 1) afaste ou, ao menos, contrabalance a crescente influência norte-americana nos assuntos securitários da região e 2) mantenha o equilíbrio militar regional em favor do Brasil.

A criação de uma base industrial de defesa, nesse sentido, deve ser compreendida mais como um objetivo-meio, de caráter instrumental, portanto, para a realização dos dois objetivos acima. Assim sendo, a criação do CDS, atende a uma necessidade para o Brasil de buscar regionalizar a agenda de defesa brasileira.

Esta agenda trata da criação de condições materiais não só das FFAA brasileiras de atender ao novo perfil conforme as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, como também de criar mecanismos cooperativos que substituam o cenário atual de gastos militares entre algumas nações, afastando, com isso, um padrão de competitividade e um dilema de segurança prejudicial para o processo de integração sul-americana. É importante ressaltar que caso este processo integrador não tenha resultados positivos, o projeto brasileiro de liderança também será prejudicado.

Do ponto de vista do realismo político, a tentativa do Brasil em desenvolver um mecanismo regional de cooperação de defesa busca contrabalançar a superpotência e prevenir que os estados da região, como Chile, Venezuela e Colômbia, se direcionem para políticas de equilíbrio de poder que comprometam o surgimento de um regime sul-americano de segurança, do que é crucial para a redução dos custos de segurança do Brasil, que almeja consolidar sua posição de liderança regional.

Por isso, a necessidade de buscar a conformação de uma indústria regional de defesa, enquanto um núcleo de um complexo regional industrial e a harmonização doutrinária e operacional das FFAA na região, atendendo, na realidade, às aspirações de liderança consensual do Brasil o qual necessita contar com um poder militar fiador da segurança regional a um baixo custo politico e operacional.

Nesse sentido, a EDN e sua política de modernização da capacidade de ser o provedor regional de segurança, substituindo, gradualmente, o papel desempenhado pelos Estados Unidos. Para produzir seus efeitos desejados, todavia, a política de defesa do Brasil - cujo núcleo doutrinário se encontra na Estratégia Nacional de Defesa – necessita da cooperação regional do CDS.

Ao lograr estes dois objetivos o Brasil visa garantir a sobrevivência e o aprofundamento do projeto de integração regional, nos níveis político e econômico. Isto é necessário pois a sobrevivência depende da integração, o que, por sua vez, é condição essencial para a sustentação do papel político que o país almeja nos fóruns internacionais enquanto liderança global.

Outro objetivo resultante do sucesso da integração é o Brasil poder garantir o crescimento sustentável de sua economia e manter o perfil de país industrializado e portador de tecnologias avançadas, pré-requisitos para o país se adaptar às assimetrias militares e econômicas decorrentes da competitividade promovida pelas grandes potências e por suas estruturas hegemônicas. A estratégia de manter a potência hegemônica afastada das discussões sobre a necessidade de desenvolver uma política de segurança e defesa sul-americanas é necessária para afirmar a liderança brasileira na região.

O Brasil já é líder regional pelos demais países do seu entorno e a criação da UNASUL e de órgãos setoriais como o CDS e a resolução

diplomática da crise Colômbia – Equador, no primeiro semestre de 2008, bem como a turbulência interna boliviana, foi em boa medida fruto do esforço diplomático dos diplomatas brasileiros, demonstrando essa vontade de liderar, ainda que a um baixo custo.

Além disso, o país já é tido como o porta-voz em alguns assuntos regionais nos fóruns internacionais. Do ponto de vista da diplomacia a nível mundial e multilateral, o Brasil já exerce o papel de importante ator global nos grandes fóruns, sendo considerado também como um ator fundamental quando se pensa nos assuntos sul-americanos.

No entanto os EUA restringem, com sua capacidade diplomática, econômica e militar, o campo de atuação brasileiro no continente sul-americano. Pode-se afirmar que a agenda de securitização do terrorismo, na esteira dos atentados de 11 de Setembro, tem avançado em termos de aprofundar tendências e esforços de maior presença nos assuntos de segurança regional desde o pós - Guerra Fria.

Em função disso é que deve ser entendido o protagonismo de agências militares como as Conferências dos Exércitos Americanos (CEA) e a recente incorporação da velha JID – Junta Interamericana de Defesa – esta última tendo se incorporado à institucionalidade da OEA, aprofundam tendências já presentes no passado recente, como nos dez anos entre 1995-2005, por meio das conferências de segurança hemisféricas iniciadas em 1995, a partir de sua primeira edição em Williamsburg[76].

Além disso, a recente reativação da IV frota da Marinha dos EUA, para patrulhar o Atlântico Sul e a renovação de exercícios militares conjuntos bi e multinacionais, juntamente com a presença do South Command da FFAA estadunidenses, cuja área de abrangência coincide com o espaço sul-americano, demonstram os efeitos limitadores que a presença da potência extra-regional pode trazer à atuação regional brasileira.

---

[76] Nas conferências de segurança hemisféricas os Estados Unidos buscaram o enquadramento dos Estados da região dentro das novas concepções estratégicas acerca da segurança multidimensional desenvolvidas por Washington, incluídas ai o papel das forçar armadas latino e sul-americanas em torno do maior envolvimento em segurança pública e no combate a ameaças não-estatais e não-tradicionais como o narcotráfico conexo ao terrorismo.

A presença das bases militares norte-americanas em países andinos como a Colômbia, além do programa de ajuda a este país, são motivos de preocupação em razão da possibilidade transbordamento para o Brasil (*spill over*) participar da agenda de militarização do combate do narcotráfico com foco na vertente militar, o que as autoridades políticas, diplomáticas e militares brasileiras rejeitam.

Além disso, em função dos recursos naturais estratégicos que o país possui, vislumbra-se uma tendência de contenção do Brasil. Historicamente, os EUA tem procurado evitar o surgimento de estados demasiadamente poderosos nos diversos subsistemas regionais. Os Estados Unidos visam, assim, tanto em seus arranjos multilaterais como bilaterais de segurança, criar um padrão de equilíbrio regional de poder entre os principais estados e evitar, com isso, o surgimento de uma nação com grande assimetria de poder em relação às demais no hemisfério ocidental. Isto tem sido um padrão geral em diversas regiões e não tem sido diferente no caso sul-americano, a despeito da região ter, comparativamente a outras regiões, menos conflitos interestatais.

Dessa forma, a criação do CDS em parte, é uma resposta estratégica em termos de afastar ou minorar a ação norte-americana nos assuntos do continente sul-americano. O país possui a sexta economia do mundo, é detentor de um parque industrial avançado e diversificado, oscila entre a décima e décima primeira posição em termos de gastos militares, faz parte do arranjo diplomático dos BRICS e possui intensa participação nos mais diversos fóruns internacionais, sendo parceiro estratégico nas relações bilaterais de grandes potências como China, Estados Unidos e França (União Européia).

Assim, o país detém projeção para além do continente sul-americano nos campos diplomático, cultural e econômico e ensaia uma cooperação securitária de longo prazo com algumas potências regionais.

Em termos sul-americanos a economia brasileira é a única plenamente desenvolvida da região, sendo que o país possui um PIB superior à soma de todos os países da UNASUL. Além disso, o país já é o principal fornecedor de bens de alto valor agregado e de bens semi-industrializados para a região, que é uma das principais fornecedoras de matérias primas e recursos naturais para o Brasil, tornando a relação do país com o resto da região de uma progressiva interdependência econômica crescente.

Em relação aos estados vizinhos, o Brasil já atua como potência regional e a propositura de um regime gradual de desenvolvimento de segurança e defesa é um forte indício de seu comportamento enquanto líder da América do Sul. Contudo, o país precisa criar condições de exercer sua hegemonia de forma consensual e, na medida do possível, compartilhar as vantagens desta liderança, através do provimento de tecnologias, padronização em termos de produção de sistemas de armas condizentes com as necessidades das forças sul-americanas.

Isso é importante para a criação de plantas industriais em países da UNASUL, o que traz consigo a possibilidade de compartilhar os resultados da aplicação das inovações tecnológicas que devem ser investidas na indústria civil, promovendo o desenvolvimento industrial por toda a América do Sul, contribuindo, assim, para a redução relativa das disparidades entre as unidades.

A existência de um mecanismo de cooperação das indústrias de defesa de base regionalizada poderia concorrer para que as nações passem substituir o padrão atual de contrabalanceamento umas das outras em termos de gastos militares que implica na importação de sistemas de armas de origem extra-regional, mas que não disponibiliza o domínio do ciclo completo de uso e fabricação de sistemas de defesa com altas tecnologias e que custa caro às economias primário-exportadoras da maioria dos países da UNASUL.

Sob este aspecto, a análise geral dos investimentos e das capacidades reais do atual sistema de armas brasileiro é diagnosticada em face do grande avanço de aquisições realizadas por alguns países vizinhos o que, se do ponto de vista quantitativo, ainda não superam as capacidades brasileiras, sob o ponto de vista qualitativo, tendem a superar o arsenal brasileiro, comprometendo as aspirações de liderança regional do país.

Ao mesmo tempo, os últimos governos brasileiros atenderam, em grande medida, aos interesses do setor empresarial e financeiro, mediante a exportação de comoddities e da abertura de mercados para as indústrias, nos cenários regional e africano, os únicos com condições nas quais a indústria brasileira ainda tem possibilidade de competir. Isto ocorre em face da atual concentração industrial e científico-tecnológica promovida por corporações e governos do Primeiro Mundo, estando ai incluído o fenômeno da ascensão

chinesa e também indiana, prováveis competidores pelo mercado sul-americano.

A partir de 2005 em diante, o governo passa a dar especial atenção às demandas setoriais das Forças Armadas e de revitalizar estas instituições de estado para que cumpram com suas missões de defesa. Cumpre salientar que a criação e o desenvolvimento de uma política de defesa foram possíveis graças ao cenário econômico favorável para o Brasil.

Ao longo do primeiro mandato de Lula (2003-2006), o país logrou uma retomada no crescimento econômico, graças ao papel indutor das políticas industriais do Estado, somadas à valorização das commodities (matérias primas altamente valorizadas para a exportação)[77] no mercado internacional, além das recém descobertas das jazidas de Pré-Sal, possibilitando, dessa forma, um crescente papel dos setores empresariais privados agrícola, industrial e bancário brasileiros no exterior e, em especial, na América do Sul.

Esse cenário foi importante para proporcionar recursos econômicos necessários para que a partir de seu segundo mandato (2007-2010) projetos na área da defesa pudessem ser viabilizados no contexto da multilateralização da política externa brasileira. Isto faz com que os objetivos da política de defesa possam ser compreendidos como dois lados da mesma moeda tanto a tentativa de dotar economia brasileira de condições de competitividade com a produção e exportação de bens de alto valor agregado com as necessidades de defesa nacional.

A resposta para isso seria encontrada no projeto de criar bases industriais de defesa e, com isso, de lançar os pilares da criação de um complexo industrial de defesa sul-americano. Dessa forma, é neste grande contexto que o debate acerca das capacidades militares do Brasil em face dos seus projetos de integração personificados no CDS deve ser compreendido. Falar de capacidade de produção e operacionalização de meios dissuasórios de emprego da força militar em um cenário de negociação de cooperação de defesa com as demais unidades sul-americanas envolve algumas considerações de ordem estrutural.

---

[77] É o caso da soja, de minerais estratégicos encontrados na Amazônia, de produtos semi-industrializaados.

Assim, os fatores estruturais do sistema internacional para o êxito da cooperação de defesa regional envolve um controle, por parte dos estados da UNASUL, do processo de digitalização da guerra, o que somente pode ser equacionada com o desenvolvimento de indústria coordenada regionalmente no campo militar.

Nesse sentido, o Brasil busca prover para si e para a América do Sul, dos meios necessários para tornar eficazes os instrumentos políticos de defesa nacional. Com isso, o país espera gerar recursos para, em primeiro lugar, aprofundar o desenvolvimento nacional a partir da integração das indústrias de defesa brasileira, argentina e chilena e o desenvolvimento de plantas industriais nos demais países, a fim de diversificar e dividir a produção dos bens e serviços cujo principal cliente são as demais forças armadas dos estados da região.

A partir da cooperação regional o país obteria um mercado em escala continental para que o investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. Isto seria realizado contando o aporte mediante recursos do BNDES e outras agências governamentais em projetos compartilhados pelas indústrias bélicas, universidades e centros de pesquisa do Exército, Marinha e Aeronáutica.

A parceria estratégica com os estados sul-americanos, a partir de um projeto que integre instituições públicas, privadas e de pesquisa, assim, tem a capacidade de dotar as forças armadas da região de condições sustentáveis de cumprirem com sua destinação constitucional.

Isto envolve questões como o fornecimento de vestuário, de munição e de armamento mais simples como revólveres até os sistemas de armas mais sofisticados como fuzis e metralhadoras padronizadas, os arsenais de artilharia e os veículos condizentes com os objetivos estratégicos, operacionais e táticos para o emprego racional das missões militares em face das características da guerra moderna convencional, adaptada para as condições sul-americanas.

O sucesso desta iniciativa traz em seu bojo a capacidade de criar vantagens para os estados da região, em termos de demonstrar os benefícios de cooperar sobre o padrão de rivalidade e competição, em um cenário no qual os desafios de segurança são comuns, pelo menos comuns do Brasil em relação aos dois grandes sub-complexos regionais.

O Brasil compartilha sua extensa fronteira territorial de mais de 15 mil quilômetros quadrados, com quase todos os países de ambos sub-complexos de segurança (excetos Chile e Equador), com o andino-amazônico, a oeste e norte, e com o cone sul. Somente a Amazônia brasileira representa 11.248 km2 de fronteiras com a Venezuela (mais de 2mil km2), Colômbia (1.600 km2), Guiana (1.600 km2), Guiana Francesa (700 km2), Suriname (600 km2) e principalmente com a Bolívia e o Peru, com os quais detém a maior fronteira seca (3mil km2 com cada país).

Assim, em grande medida, os problemas de defesa e segurança destas nações se inter-relacionam de forma inexorável com os problemas de defesa e segurança brasileiros. Além destes aspectos das questões propriamente de defesa, relacionadas com as fronteiras e as ameaças não-estatais e também estatais, existem também questões de ordem econômica que não podem ser desprezadas, uma vez que o Brasil é um exportador de capitais para a região e que necessita, portanto, contar com meios de garantir a proteção e segurança para seus investimentos que estejam a salvo de quaisquer cenários de instabilidade regional.

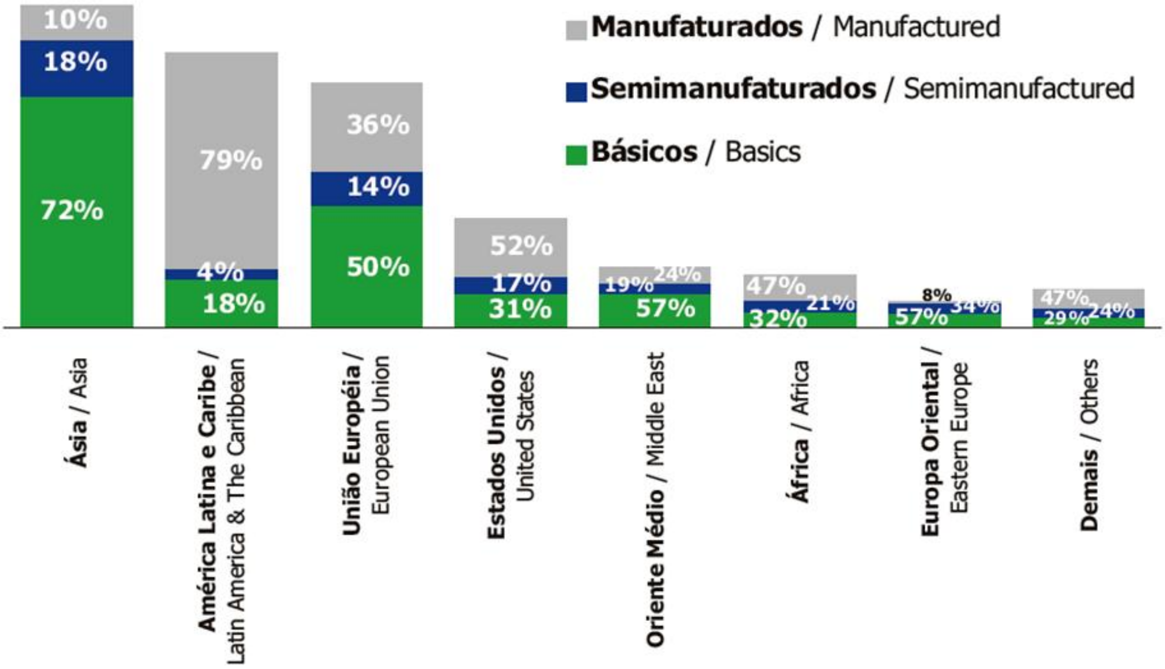
Apesar da crescente internacionalização econômica do país[78] que é um global player e em termos de parcerias bilaterais o país contar com a China e Estados Unidos entre os principais parceiros[79], o fato é que os saldos da balança de pagamentos são mais favoráveis com as economias menos dinâmicas e que não apresentam competitividade em termos industriais para o país. As tabelas a seguir examinadas, elaboradas pelo Ministério da Indústria e Comércio – Secretaria do Comércio Exterior, no entanto, demonstram a crescente importância do espaço sul-americano para as relações internacionais do Brasil.

Tabela. 01 Participação % das exportações por blocos econômicos

---

[78] Ver sobre o papel que o Brasil desempenha nas relações econômicas internacionais, o artigo de OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Elites Econômicos e Política Externa do Brasil. Disponível em:http://www.geocities.com/politicausp/M2-Oliveira.doc. Acessos: 28/02/2012

[79] A Argentina figura tanto nas exportações quanto nas importações em terceiro lugar, algo muito significativo e indicador da dependência estratégica que o vizinho portenho tem do país.

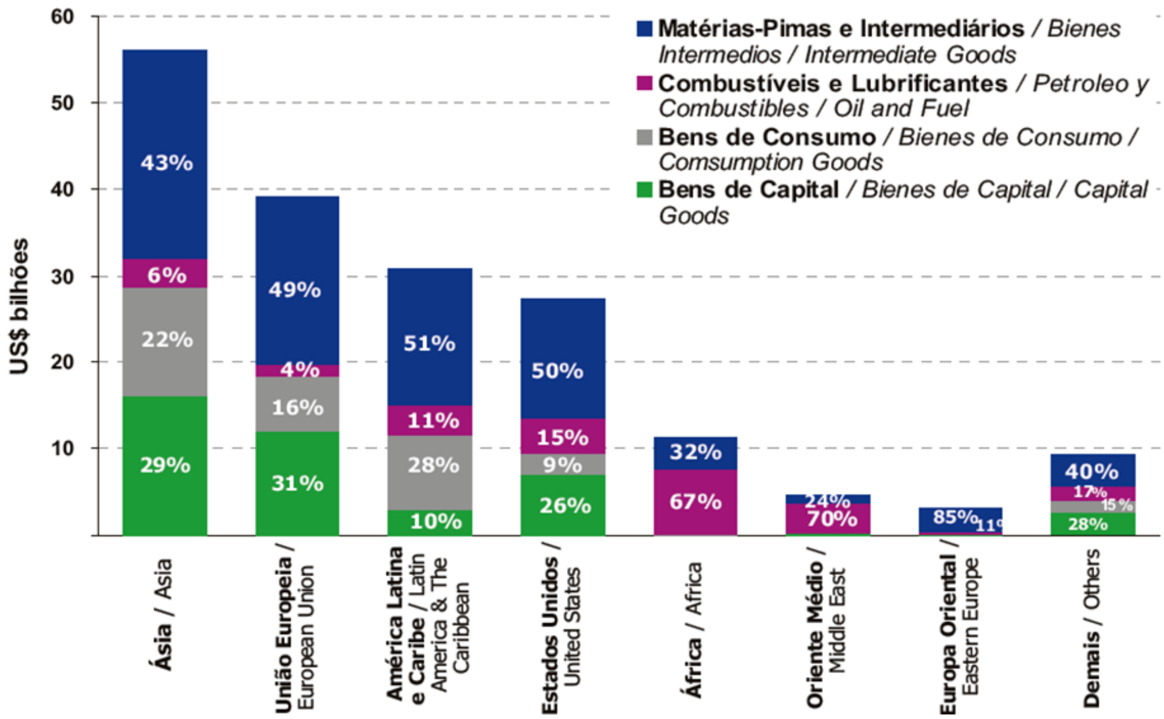


Fontes: SECEX/MDIC - A elaboração da tabela acima faz parte do Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e de Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada do MDIC.

O Brasil possui um importante mercado consumidor em potencial na única região onde é possível estabelecer uma liderança em termos de presença comercial e financeira: a América do Sul. Em razão disto, é fundamental garantir a segurança deste importante espaço econômico para o país. O Brasil já é, conforme dados do Ministério de Indústria e Comércio, o principal fornecedor de bens manufaturados da região para os demais estados da UNASUL. Conforme os dados, atualizados para 2010, algo em torno de quase 80% (aproximadamente 79%) são exportados para a América Latina e Caribe, conforme a tabela acima.

Por outro lado, o Brasil importa aproximadamente 51% das matérias primas provenientes da região da América Latina e Caribe, muito das quais são recursos naturais e estratégicos que as empresas brasileiras necessitam para suas indústrias. Os dados a seguir corroboram a análise de que a América do Sul é também um dos principais mercados de importação para a economia brasileira:

Tabela 02 Participação % das importações por blocos econômicos



Fontes: Fontes: SECEX/MDIC - A elaboração da tabela acima faz parte do Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e de Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada do MDIC.

Em segundo lugar, para que o Brasil possa ter capacidade de prover segurança para o complexo de segurança regional da América do Sul, é necessário encontrar formas de evitar a emergência de crises que venham a irromper na região. Para isso faz-se necessário encontrar uma forma de cooperação já que os problemas de segurança devem ser compreendidos como comuns a maioria dos países sul-americanos.

Em face das questões fronteiriças, do *spill over* (transbordamento) de eventual crise política ou intervenção militar em país vizinho, para não falar da transnacionalidade dos crimes, o que demanda um esforço político para que os países da região encontrem soluções conjuntas, sem que isso represente qualquer interferência na condução soberana das suas respectivas políticas de defesa nacionais.

Tais considerações parecem, à primeira vista, carentes de maior significação em face do baixo índice de conflitos interestatais na região, mas independentemente de alguns críticos apontarem ser inócua a iniciativa

brasileira, vez que o cenário sul-americano é de paz e segurança comparativamente a outras regiões é de baixos níveis de conflitos entre estados. Para alguns o grande desafio são as questões atinentes ao narcotráfico e à violência relacionada com a segurança pública. Em razão disso, o debate sobre defesa infelizmente não é percebido como relevante pela elite e pela sociedade.

Nesse contexto, tanto a criação de uma politica realista de defesa – que deveria ser a base de toda a iniciativa de cooperação regional – como a negociação para o desenvolvimento de um mecanismo conjunto de coordenação regional, demanda paciência e tempo. A criação de condições de efetividade em termos de estruturas dissuasórias em estados frágeis sob os aspectos institucional, econômico e tecnológico necessitam de tempo para a criação utilização de recursos para prover suas estruturas de defesa em condições mínimas de assegurar a sobrevivência das unidades em eventuais cenários de degradação do sistema de segurança internacional como um todo e com possíveis consequências graves para a região[80].

Como bem salientou o ex - Secretário-Geral do Itamaraty e ex-Ministro da SAE, no governo Lula, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em sua obra “Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes” (2008, 2ª edição, editora Contraponto, Rio de Janeiro) a não existência de graves ameaças à segurança regional no curto prazo não significam que elas não tenha condições de emergirem em um futuro ainda incerto, ainda mais se caracterizados pelo grau de imprevisibilidade da agenda de segurança dos últimos anos em um cenário de relações inter-estatais ainda anárquica:

> “ Os Estados (...) diante da absoluta impossibilidade de prever certos eventos e as características futuras da conjuntura política internacional (e.g. prever em 1920 o surgimento do nazismo e a Segunda Guerra Mundial; prever em 1969 a desintegração e conversão da União Soviética; prever hoje o cenário internacional de 2025), sofrem a ameaça de, ao se **desarmarem** hoje, se encontrarem inermes diante de (hoje) imprevisíveis ameaças externas, e, ao transformarem suas Forças Armadas em força

[80] Um exame muito breve e geral é apresentado no capítulo terceiro, sub-seção 3.5 do presente trabalho.

> policiais, se tornarem Estados permanentemente clientes no futuro." (GUIMARÃES, 2008, p.330-331. Grifo é nosso.)

Na página seguinte, um mapa elaborado pelo site *DefesaBr* pode auxiliar na visualização da imensidão das fronteiras terrestres brasileiras com a quase totalidade de Estados sul-americanos:

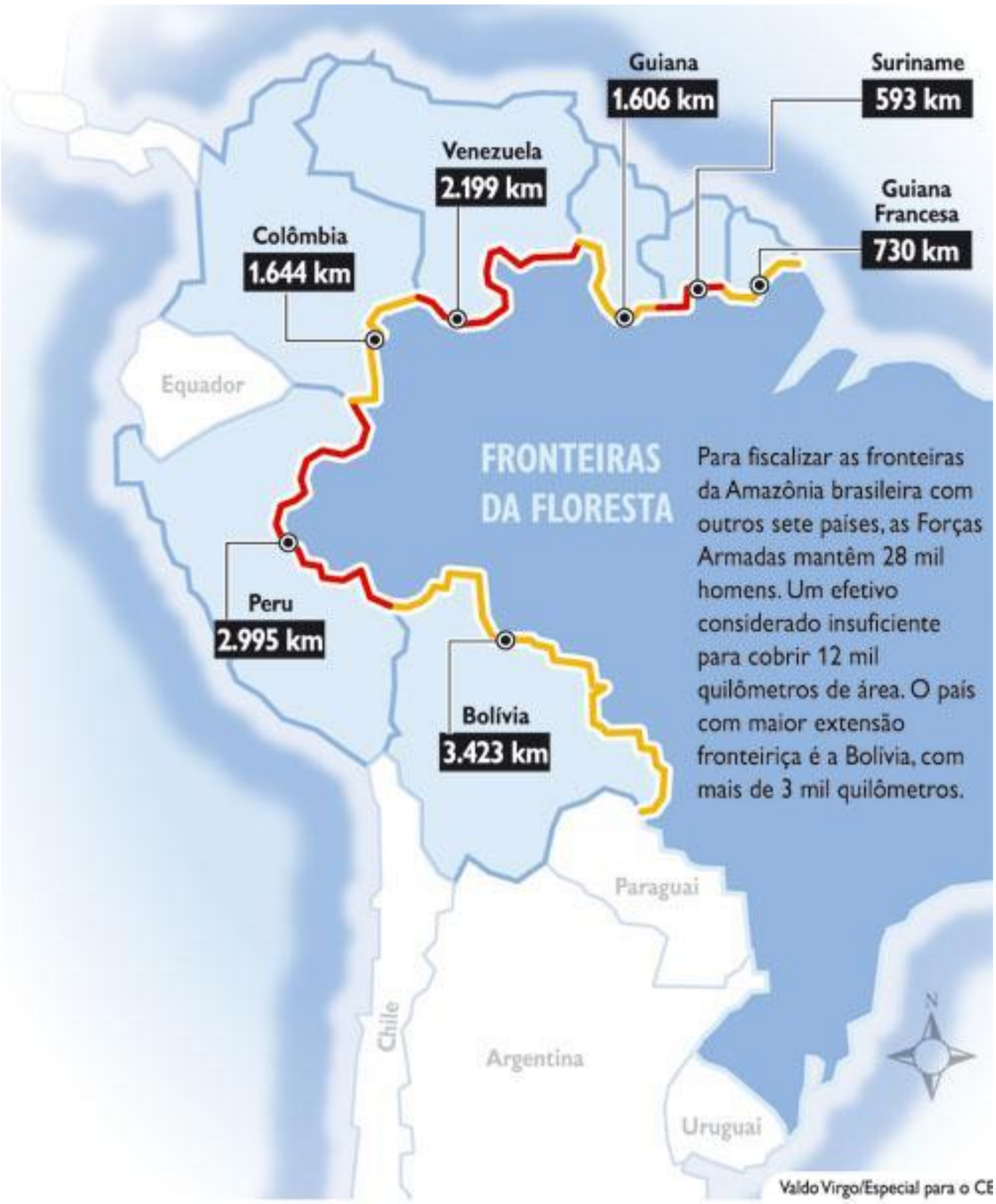


Fig.01- Fronteiras Norte e Centro Oeste.

Fonte: Defesa BR. Disponível em: http://www.defesabr.com/MD/md_recursos.htm. Acessos: 09/04/2011

Assim, a fim de evitar cenários de crises e instabilidades provocadas por conflitos entre estados, quer sejam de caráter interno ou intra-estatais, não descartando a possibilidade de interferência de potências extra-regionais, a não consecução de um sistema conjunto de defesa afetaria gravemente o projeto brasileiro de consolidação enquanto potência regional, bem como sua ascensão à condição de liderança enquanto grande potência sul-americana, comprometendo, assim, seu objetivo primordial de desenvolvimento com segurança, além de ameaçar sua soberania e interesses extra-territoriais que começam a se tornar realidade em face do adensamento das relações comerciais e financeiras com os parceiros sul-americanos.

Outra importante questão que não pode ser olvidada é a necessidade de lograr-se, em bases pragmáticas e realistas, a consolidação de uma comunidade de segurança na região através das medidas de confiança mútua, objeto dos planos de ação do CDS. Esta é uma condição necessária para que se crie a noção de que os desafios extra-regionais à segurança sul-americana dizem respeito a todos os países da UNASUL.

A fim de criar mecanismos de contenção a uma possível e indesejada escalada de aquisições militares que supere o estágio atual de compras para repor e atualizar os itens ou produtos de defesa faz-se necessário o estabelecimento de uma indústria regional de defesa cujo centro decisório esteja no Brasil.

Isto é possível a partir do fornecimento de equipamento padronizado para os países da região como forma e condição de estabilizar suas politicas de aquisição de material bélico, o que demanda a consolidação, nos marcos do CDS, de um protocolo de defesa comum, estruturando, dessa forma, um padrão de cooperação e, logo, de maior confiabilidade em termos de segurança na América do Sul, o que interessa ao Brasil enquanto potência regional, afastando da equação de poder do continente, a possibilidade de intervenção de potências extra-regionais[81].

Em face do acima exposto, o estudo da importância da análise das aquisições de produtos de defesa de forma autônoma para os estados da UNASUL complementa o que foi tratado nos capítulos anteriores sobre as raízes históricas e o processo de normatização e institucionalização. Este

[81] No capítulo terceiro, sub-seção 3.5 são apresentadas sugestões neste sentido.

processo foi fundamental para a compreensão da necessidade de aproximação entre os estados da América do Sul rumo à cooperação securitária. No mesmo sentido, foi demonstrada a importância nevrálgica do Brasil para o sucesso do processo de integração neste campo da defesa.

Por seu turno, a demonstração do marco jurídico – constitucional brasileiro atinente à defesa também cumpriu seu papel no campo da normatização. Por fim, o exame da conjuntura de 2005 a 2008 demonstrando o surgimento das condições políticas necessárias para a cooperação securitária de igual modo foram cruciais para a compreensão do fenômeno por trás do relativo aumento de compras e aquisições de bens e equipamentos militares.

Assim, a importância do objetivo da presente seção é o de interpretar o atual inventário das capacidades militares dos principais estados sul-americanos e, com isso, demonstrar a importância do aprofundamento de um regime sul-americano de defesa que implique numa harmonização das políticas de uniformização e padronização (estandartização) de compras de equipamentos.

As aquisições de produtos de defesa são, dessa forma, fundamentais para os Estados da UNASUL na medida em que implicam no surgimento das condições de fornecimento de bens e equipamentos militares com o repasse e produção de tecnologia que tragam o componente da eficácia para que as nações da UNASUL possam cumprir com suas missões constitucionais de maneira autônoma em termos de políticas de defesa sustentáveis a médio e longo prazo.

Neste sentido, a finalidade de demonstrar a evolução das condições militares dos estados sul-americanos tem por vista não apenas demonstrar a inexistência de uma corrida armamentista *strictu sensu* como também identificar onde estão as verdadeiras lacunas em termos de desenvolvimento de sistema de armas que seja compatível com os objetivos de modernização e superação de décadas de sucateamento e dependência tecnológica de fornecimento de material bélico.

Portanto, deve ficar bem claro de que não há corrida armamentista, mas tentativa de suprir décadas de lacuna em termos de modernização do sistema de armas, além da necessidade de ser produzida tecnologia regional para as missões constitucionais de defesa.

A solução para essa lacuna tecnológica frente aos países mais desenvolvidos é o surgimento de um complexo regional sul-americano que se pretende criar com o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano deve levar em conta a estrutura internacional do sistema militar-industrial como estabelecido pelas grandes potências.

Se a saída para o problema do desenvolvimento com segurança para os estados sul-americanos encontra-se na formação de uma indústria regional inserida na noção de complexo regional, cumpre destacar a importância e a lógica do complexo militar-industrial para então discutir o formato adequado que o mesmo pode ter para o contexto sul-americano. Por fim, pode-se inferir que para que este processo avance há a necessidade de no campo da legitimidade internacional, vale dizer, do estabelecimento de um tratado-marco de cooperação que norteie as condições para o desenvolvimento do setor de defesa dos estados da UNASUL.

Por outro lado, deve-se fazer uma reflexão acerca do que seria o balanço das capacidades bélicas de uma nação. Em termos mais ou menos simples, um balanço das capacidades militares implica num inventário, numa relação do que um país possui em termos de sistemas de armas em sua estrutura de defesa. Isto significa quantificar e qualificar o estoque de armamentos úteis que um país deva contar para que suas Forças Armadas possam cumprir com eficácia seus compromissos constitucionais para com a defesa de um Estado de Direito.

Uma relação da quantidade de armamentos significa elencar a quantidade de itens que cada força possui por natureza. Por exemplo, a quantidade de armamento de mão – fuzis, metralhadoras, etc., blindados (ex. carros de combate), peças de artilharia (como exemplo: anti-mísseis, lançadores de mísseis, tipos e alcance de mísseis: terra-ar, ar-ar, pequeno, médio ou longo alcance) que, por exemplo, o Exército - a força terrestre – possui em condições de utilizar em suas missões.

Mas esta análise para dar conta da realidade da situação da capacidade de defesa de um país, deve levar em conta outras questões, como qualidade do equipamento, se ele se adequado ao perfil defensivo das forças singulares sul-americanas. Neste sentido, é preciso pensar em termos de um balanço

qualitativo, o que implica inúmeras variáveis, muitas das quais não serão tratadas aqui por questão de limites deste trabalho.

No entanto, cabem ser mencionadas dadas a sua relevância para os estudos estratégicos. Assim, temos que pensar em duas dimensões, uma mais afeita às questões militares e outra, mais relacionada com as condições primeiras que garantem a eficácia de toda e qualquer ação no campo militar: a dimensão da política, na qual se situa a autoridade civil responsável por definir as prioridades e os limites em termos de recursos para o uso do poder militar.

Em termos estritamente militares, o que envolve, por parte dos Estados-Maiores das forças singulares, o planejamento estratégico de suas missões, assim como os níveis operacional e tático da condição de uso dos armamentos que serão utilizados pelos soldados, tem-se que pensar em quais tipos de armamentos são tidos como os mais adequados ao perfil de determinada força em razão dos limites industriais, tecnológicos e orçamentários para dotar tal força de capacidade dissuasória mínima a fim de cumprir desígnios político-constitucionais.

Sob este aspecto, considerando como afastadas da análise todo o tipo de equipamento, armamento e veículos terrestres, navais ou aéreos em estado de obsolescência, tem-se ainda que verificar algumas condições para o sistema de armas que uma nação possui condições de adquirir e sustentar econômica, social e, portanto, politicamente.

Nesse contexto, existem importantes estudos sobre o nível tecnológico, sua importância para determinado emprego militar (dadas as missões específicas) e, mesmo atestadas a eficácia e o rendimento no cumprimento do objetivo tático a que o item militar se destina e, mais, se este objetivo se submete às considerações estratégicas gerais que envolvem, não raro, o uso combinado tanto de diversos tipos de armas como de forças militares.

Estas considerações se aplicam a situações que envolvam desde um veículo como um carro de combate blindado, ou um veículo lançador de mísseis, ou um avião de caça de última geração ou então ao emprego de fragatas e porta-aviões e consistem no eixo dos estudos estratégicos, de extrema relevância para se pensar a importância e o alcance da defesa dos estados em desenvolvimento no atual cenário mundial.

Entretanto, muitas destas considerações serão apenas mencionados dados os limites objetivos do trabalho que é o de demonstrar a importância política de se criar uma base industrial de defesa como solução para o dilema da falta de recursos para investir, isoladamente, em um setor crucial para a sobrevivência de todas as unidades sul-americanas ao longo do século vinte e um.

Feitas estas considerações, deve-se ter em mente que é no nível político, da Presidência da República e do Ministério da Defesa, articulados com os Ministérios de Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia, Indústria e Comércio e Fazenda que se encontram tanto as limitações como as perspectivas de soluções para o grande dilema de um estudo sobre as capacidades militares de estados como o Brasil: as limitações de ordem financeira e tecnológica para investir em um setor que por mais de duas décadas sofreu com a retração do comércio, com a crescente defasagem tecnológica e com a carência de uma economia de escala industrial que lhe desse suporte.

Um retrospecto histórico pode ser útil para compreender o hiato que separa o Brasil das demais grandes potências e potências emergentes, no setor da defesa. A questão das aquisições e compras de equipamento bélico para a modernização e/ou reposição do sistema de armas das principais forças armadas sul-americanas teve grande impulso em meados da década de 2000. Um rápido exame do contexto das relações diplomáticas entre os estados sul-americanos no qual estas aquisições ganharam destaque foi apresentado no capítulo terceiro.

O objetivo presente é destacar dois momentos que podem ser divididos no estudo da cooperação regional de segurança na América do Sul. O primeiro deles significou uma fase de aproximação entre os países, que a partir dos anos 2005, 2006 e 2007, buscaram aprofundar as relações bilaterais, o que tornara as diplomacias de cúpula sul-americanas um importante meio de articulação e cooperação entre os estados da UNASUL.

Como é visto no capítulo terceiro, a cooperação entre os estados sul-americanos conduziu a um protagonismo de algumas nações no campo diplomático, como Brasil e Chile, em seus esforços por criar uma comunidade

de segurança na região que conduziria à formalização do Conselho de Defesa Sul-americano, em dezembro de 2008.

Neste mesmo período, ou seja, entre 2005 e 2008, países como o Chile e a Venezuela, se destacaram como grandes compradores de material bélico do exterior, o que ganhara grande cobertura midiática, o que a crise surgida entre Venezuela, Colômbia e Equador, naquele ano de 2008, contribuiu para chamar a atenção da situação geoestratégica da América do Sul.

O segundo momento deu-se em 2008 e se caracterizou, como visto na seção anterior, pelo protagonismo brasileiro na diplomacia sul-americana empreendida pelo então ministro da defesa Nelson Jobim em criar o Conselho de Defesa Sul-americano, em meio às negociações que os Chefes de Estado do Grupo do Rio, sob a iniciativa da diplomacia brasileira, buscavam na questão da ação militar colombiana contra as FARC em território equatoriano, ainda no primeiro semestre daquele ano.

Por fim, no segundo semestre, já sob os auspícios da UNASUL, recém-criada em maio de 2008, o grupo de trabalho sob a presidência chilena, inicia a fase de negociação para a institucionalização do CDS. Nesse contexto, as questões atinentes à segurança regional começariam a ser debatidas pelos grupos de trabalho que iriam elaborar as propostas e recomendações acerca do formato institucional inicial previsto no estatuto do CDS e de seus planos de ação.

Em síntese, o que está em jogo e que necessita de equalização dentro da estrutura do CDS são regras e procedimentos claros a fim de lidar com as seguintes questões: afastar o padrão de rivalidade e de disputa entre os estados sul-americanos, mormente os andino-amazônicos e criar os mecanismos de confiança necessários para que um complexo militar regional e uma política comum de segurança e defesa possibilite ao Brasil liderar, no formato da hegemonia compartilhada, o bloco regional da UNASUL.

A seguir, serão destacas as principais questões que o fórum de concertação regional tem lidado em seus primeiros anos e como um tratado de defesa regional e um aprofundamento institucional seria viável e necessário para tornar a América do Sul efetivamente um continente caracterizado por uma zona de paz e segurança.

Em primeiro plano, o ano de nascimento do Conselho de Defesa Sul-americano foi caracterizado pela discussão em torno do aumento das compras de material bélico por países como Chile e Venezuela, que mais adiante serão discutidos. Entretanto, a crise equatoriano-colombiana foi o fato que marcou o primeiro semestre de 2008 no campo da segurança regional.

Em março daquele ano, as forças armadas colombianas invadiram o território equatoriano, próximo à fronteira entre os dois países, com a justificativa de combater uma base de operações da guerrilha colombiana das FARC. A operação militar não envolveu qualquer pedido de autorização e não deu quaisquer esclarecimentos de sua ação ao governo de Quito, tendo de fato significado uma violação territorial e, logo, da soberania de um Estado, fato grave levando-se em conta não só a violação de princípios e tratados internacionais como também pelo fato de ser o governo colombiano o país que conta com o programa de ajuda militar e financeira norte-americana em vista da agenda de securitização do narcotráfico e terrorismo. O fato representou um grande desafio e teve a interferência venezuelana nos acontecimentos.

A alegação do governo do então presidente Álvaro Uribe era a necessidade de afetar a capacidade combativa das FARC numa ofensiva contra suas principais lideranças, dentre elas, Raul Reyes, morto na operação. Na ocasião o Presidente equatoriano, Rafael Correia rompeu as relações diplomáticas com o país vizinho. O fato suscitou reações do governo venezuelano que utilizou o fato para buscar projetar sua liderança em vista da afinidade política com seu colega Corrêa.

De resto, todos os países, inclusive o Brasil, protestaram quanto à ação colombiana, mas o governo brasileiro envidou esforços, àquela altura, em negociar um retorno ao status quo anterior e, assim, reverter o caminho da ruptura de relações entre os países. De alguma forma, Brasília conseguiu evitar que outros estados da região pudessem ganhar espaço de liderança a partir da degradação da situação conjuntural, bem como afastar a hipótese de introduzir na equação de poder regional, qualquer iniciativa de intervenção militar norte-americana naquela situação.

A iniciativa de negociação deu-se dentro do fórum de concertação do Grupo do Rio, mas desde já ficara clara a necessidade de apressar a criação de um organismo de integração (que seria a UNASUL) e dentro desta, um

órgão adequado para prevenir crises que pudesse desembocar em conflito interestatal.

Mais do que isso, era importante criar um fórum multilateral capaz de prover o Brasil de condições materiais de - no limite de uma escalada militar de crise nos estados andinos - poder contar com forças armadas em condições de intervir, isolada ou conjuntamente com as demais nações mediante mandato internacional de paz.

A solução que seria encontrada confirmou o acerto do projeto brasileiro uma vez que gradualmente afastaria os persistentes padrões de rivalidade latentes entre alguns estados da região evitando disputas que pudessem conduzir a crises de efeitos imprevisíveis ou, pelo menos, criar medidas de negociação política destas disputas, além de afastar a projeção regional de outras potências sul-americanas e, eventualmente, a participação de potências extra-regionais.

O Brasil precisa da América do Sul para construir um espaço estável e pacífico para aprofundar suas relações comerciais e financeiras necessárias para o desenvolvimento nacional e da própria região como um todo e, dadas estas razões, não pode ficar alheio às crises na região que comprometam o processo de integração regional cujo maior prejudicado caso este não se concretize seria o Brasil, em face do acirramento da competição inter- blocos e que implica na concentração de capital e tecnologia.

Neste sentido, como já visto nos capítulos e seções acima, a criação do Conselho Sul-Americano é parte de uma estratégia que envolve dotar a política brasileira de base normativo-institucional de legitimar o eventual uso do poder militar para prover segurança para os interesses estratégicos nacionais.

Mas para que este eventual uso do poder militar não seja nem ineficaz do ponto de vista do preparo para a guerra em face de escassez de recursos bélicos, nem tampouco transpareça alguma veleidade de imperialismo agressivo, a hegemonia compartilhada é a solução possível.

A cooperação regional de defesa se traduz em termos de doutrina, base industrial de defesa com a padronização de produção de equipamento militar e de uso dual da tecnologia de defesa. Por isso, é fundamental que estas questões de defesa sejam compartilhadas com as demais unidades. É pelo princípio da hegemonia compartilhada que o Brasil estará em condições de ser

o provedor de segurança e, com isso, de exercer a liderança consensual em um continente caracterizado como zona de paz e influência brasileira.

Sob esta lógica, todos os fatos abaixo elencados têm sua leitura dos problemas e das soluções propostas para sua resolução dentro dos argumentos acima expostos e, em uma só palavra, sintetizam a necessidade de cooperação como instrumento de política externa e de defesa do Estado brasileiro. Para tanto, o Brasil precisa criar condições de afastar movimentos que venham erodir seu processo de construção da liderança regional e que precisa se completar pelo uso complementar que o fator militar tem para dotar uma nação da condição de potência regional e grande potência.

Para que isso seja uma realidade, o país precisa contar com forças armadas preparadas para a defesa não apenas do território nacional como também dos interesses políticos e econômicos do país além-fronteiras. Isto demanda investimento na cooperação a fim de que a edificação de bases regionais de indústrias de defesa sejam os meios de atualização tecnológica para o Brasil, tornando o resto da região clientes de uma economia em escala.

É este o sentido do complexo regional industrial-militar: o de alavancar o desenvolvimento industrial do país de forma compartilhada com cada estado da UNASUL, além de afastar, pela cooperação, a possibilidade de aprofundamento das estratégicas de balanceamento e contrabalanceamento de poder que poderiam minar a liderança política regional brasileira.

Assim, além da questão conjuntural acima enfrentada, outras questões de segurança que despontaram na região precisam ser objeto de negociação a fim de criar uma futura e efetiva comunidade de segurança em bases pragmáticas. Dentre elas, destaca-se a situação venezuelana. A Venezuela vem despontando como uma liderança na América do Sul em face do ativismo da diplomacia chavista e sua ideologia bolivariana.

A par disto, uma parceria estratégica entre Caracas e russos e chineses foi ensaiada nos últimos anos no campo do fornecimento de arsenais bélicos e muito se tem debatido a respeito das reais intenções do governo venezuelano, que é um país limítrofe da Colômbia (país aliado dos Estados Unidos) e que com o governo de Bogotá possui disputas territoriais.

O petróleo tem sido um dos responsáveis pela capacidade financeira de compra de materiais como o Sukhoi russo SU- 30, um importante avião de

caça que foi um dos destaques do acervo venezuelano de aquisições de material bélico.

Por fim, a Venezuela possui afinidade política com os governos de La Paz (Bolívia) e Quito (Equador), confere à Hugo Chávez a possibilidade de converter-se em uma liderança que busca inspiração na integração política proposta pelo Simon Bolívar, que no século dezenove sonhara com uma integração sul-americana na esteira do processo de independência das antigas colônias hispânicas.

Nesse sentido, Chávez busca se estabelecer como uma renovação à esquerda dos velhos ideais de soberania latino-americanos e, converter-se, dessa forma, em um pólo de poder na região. A renovação de seu arsenal bélico, basicamente voltada para suprir suas forças armadas de material que substitua material em estágio de obsolescência, visa muito a uma retórica voltada para a política como forma de legitimação, além de obter prestígio nas relações sul-americanas.

Um dos seus principais consumidores do petróleo – sua principal riqueza econômica – são justamente os Estados Unidos, país com o qual o presidente venezuelano busca estigmatizar em suas relações exteriores, o que traz indagações a respeito dos limites entre discurso (retórica) e pragmatismo político na realidade das relações bilaterais entre os dois países.

O certo é que o futuro joga a favor da integração, e a favor dos interesses brasileiros em criar um espaço sul-americano autônomo. Países que dependem de manter sua riqueza nacional a partir de commodities e matérias primas em geral, terão que se voltar, nos próximos decênios, para as forças centrípetas da economia brasileira, a única que pode oferecer aos estados da região condições e vantagens econômicas à medida que a integração comercial entre os países trouxer seus resultados mais concretos.

Esta observação, não obstante, não serve somente para o caso venezuelano, mas também para os demais estados da região. Nesse sentido, em relação ao Chile, por seu turno, deve-se refletir acerca da estrutura de defesa chilena, a qual conta com um Ministério de Defesa há mais de duas décadas e com recursos advindos da Lei do Cobre, que data da era Pinochet e que destina algo em torno de 10% dos recursos obtidos com a exportação desse minério para investir no reequipamento das Forças Armadas chilenas.

As aquisições de sistemas de defesa chilenas obedecem a fatores que se complementam: a busca por evitar a obsolescência de material bélico, manutenção de sua aliança econômica (acordos de livre comércio) e parceria militar com os Estados Unidos, mas como forma de se posicionar enquanto um ator estratégico nas relações sul-americanas.

Do ponto de vista geopolítico, o país tem interesse no fornecimento de gás natural que é uma das principais riquezas nacionais da Bolívia, país mediterrâneo que necessita das parcerias com os vizinhos para escoar sua produção pelos oceanos Pacífico (Chile, Peru, Equador) e Atlântico (Brasil e Venezuela). Assim, o que está em jogo é os países da região buscarem formas de neutralizar, ou ao menos afastar as políticas de disputa por áreas de influência sobre os estados mais frágeis da região.

Sob este aspecto, as pretensões chilenas de ser um ator de maior peso nas relações exteriores bolivianas tem sido objeto de preocupação das autoridades brasileiras. O Chile busca ser um ator que participa da integração de forma ativa nos fóruns regionais, com uma estrutura de defesa que muito tem a contribuir em termos de experiência organizacional na relação entre a autoridade civil e o estamento militar, o que pode ser positivo em termos de medidas de confiança mútua e trocas de experiência com outros governos. Entretanto, mantém uma postura mais reticente quanto a aprofundar a integração de uma forma geral.

A América do Sul parece ser um espaço importante para Santiago, uma região que não pode ser renegada pela sua política externa uma vez que no futuro o país poderá precisar mais da integração do que parece precisar hoje, em razão de suas estreitas relações com os parceiros comerciais da zona do Pacífico (ASEAN, APEC). Por derradeiro, não se pode olvidar a situação de estados de localização geoestratégica e que são fundamentais para o êxito da integração física, econômica e politica sul-americana. Tal é o caso do estado boliviano.

A Bolívia sofrera, ainda em 2008, a ameaça de irrupção de uma guerra civil que poderia comprometer sua integridade territorial e, com isso, afetar o equilíbrio das relações entre os principais estados sul-americanos, o que serviu para testar a funcionalidade da então recém-criada UNASUL.

Na ocasião o conflito entre a autoridade central e as autoridades regionais fora solucionado por meios diplomáticos. Entretanto, as raízes do problema boliviano residem na pobreza e na precariedade de suas estruturas sociais, políticas e institucionais.

A este cenário se somam os interesses dos setores legal e ilegal do agronegócio, que servem de combustível para a promoção de movimentos que podem inviabilizar o país e, com isso, criar um grave foco de instabilidade regional que pode paralisar os esforços de integração geoeconômica na região, prejudicando os objetivos da UNASUL de criar uma comunidade sul-americana harmônica.

O país precisa que as nações mais desenvolvidas da região proporcionem o escoamento de sua produção, auxílio em termos de cooperação técnica em todos os ramos da economia do país – o mais pobre do continente – contribuindo para que a integração possa trazer para La Paz os resultados da criação de um Estado onde setor público, iniciativa privada e sociedade civil estejam maduras para articularem um novo modelo de desenvolvimento autônomo.

Em síntese, a hipótese deve servir para as nações mais pobres da região e nisto reside uma espécie de contingência dos estados mais desenvolvidos e comprometidos com a integração sul-americana em prover segurança e desenvolvimento para os parceiros mais frágeis.

Assim, no cálculo de poder nas relações sul-americanas, estes acontecimentos não devem ser ignorados e justificam o acerto da tentativa brasileira de utilizar a cooperação de defesa para: contrabalançar a influência chilena sobre países andinos, mormente na Bolívia, em função tanto do papel estratégico do gás natural para a economia brasileira, como do agronegócio brasileiro que impacta nas relações comerciais das zonas fronteiriças e na coibição de movimentos separatistas financiados por alguns elementos deste setor.

Além disso, a disputa por uma esfera de influência chilena sobre aquela nação torna necessária a adoção de mecanismos de ordem diplomática que contornem tanto as ameaças de instabilidade em um país que é o elo geográfico da América do Sul quanto afastar estratégias de balanço de poder e de zonas de influência que poderiam, no futuro, isolar política e

economicamente o Brasil do norte andino-amazônico, justamente a região de maior importância estratégica para o Brasil em face dos recursos hídricos, naturais e dos problemas de insegurança existentes.

Dessa forma, a melhor estratégia brasileira – um estado caracterizado por ser a maior economia, com uma tradição diplomática de negociação e com poucos recursos de poder hard (militar), seria a adoção de mecanismos cooperativos como a criação do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL. Assim a resposta brasileira visa equacionar de forma favorável a transformação da América do Sul em zona de paz e segurança passa pela busca da criação de um fórum de concertação que**:**

a) Previna e/ou resolva crises políticas o que é importante para demonstrar uma base consensual real a respeito do Brasil enquanto nação capaz de trazer a nível politico, estabilidade regional e, em caso de conflitos, ter condições de liderar missões de imposição de paz eficazes na região;

b) Neutralize a ação de prováveis nações como Chile e Venezuela do sistema da UNASUL que podem contestar mediante a estratégia de negociação e resultados vantajosos que um fórum político e uma base regional de indústria de defesa e medidas de confiança mútua teria em termos de contornar um processo que se ainda não é o de corrida armamentista, poderia vir a seguir este padrão;

c) Um fórum de concertação que seja capaz de prover a política de defesa nacional de informações e condição de atuar em um cenário de relativa estabilidade regional necessária para que o país possa consolidar sua presença política e econômica na região. Isto se dá mediante a criação de medidas de confiança mútua e livros brancos, de um padrão de cooperação que consolide o fim do estágio de competição latente entre os estados principais da região, consolidando a comunidade de segurança em função dos interesses estratégicos do Brasil de liderança regional, condição necessária para ser potência global.

d) Por fim, a propositura de avanços jurídicos e institucionais para o êxito do CDS: tratado e organização e que serão descritos a seguir nesta mesma seção.

Além destas questões, o problema dos meios adequados de assegurar políticas de defesa sustentáveis deve ser equacionado. É nesse contexto que

deve ser compreendia a importância dos gastos com aquisição militar dos principais estados da UNASUL, fator que deve ser equalizado mediante a consolidação de uma indústria regional de defesa.

O complexo de defesa sul-americano é condição fundamental para suprir dois objetivos relacionados com a soberania não só do estado brasileiro, como de todas as demais nações do continente: a manutenção do projeto de desenvolvimento industrial-tecnológico e a concretização de um sistema de defesa crível e racional que atenda às reais necessidades comuns à UNASUL.

Assim, chegam-se às seguintes considerações a respeito do que está em jogo em relação ao Conselho de Defesa Sul-americano: 1) a criação de um complexo sul-americano de defesa; 2) a criação de um tratado multilateral regional que o preceda e enfim, 3) a possibilidade de gradual metamorfose do Conselho de Defesa Sul-americano em uma organização intergovernamental mais institucionalizada. Portanto, existem alguns eixos centrais que precisam ser desenvolvidos e que são interdependentes: a base material (indústria, economia e tecnologia), a base jurídica e, enfim, a base institucional.

A junção destas três dimensões ou eixos será importante para a criação de um sistema de armas crível e que de conta das missões militares que serão necessárias nos próximos anos em razão da possibilidade de ameaças estatais ao uso dos recursos estratégicos que pertençam à UNASUL.

Nesse sentido, a produção de novos blindados, navios de superfície, sistema de mísseis, aviões de caça são iniciativas que, juntamente com a discussão das reformas organizacionais nas estruturas institucionais e doutrinárias dos Ministérios de Defesa dos países da região, partirão dos grupos de estudo e das recomendações provenientes do Centro de Estudos Estratégicos recém criado em 2010.

Não obstante, para que tais objetivos sejam alcançados, existe a relevância de que o centro de tomadas de decisões político-estratégicas deve estar no Brasil para que o projeto de integração regional seja exitoso. O país conta com o único potencial industrial, tecnológico e centros de pesquisas passíveis de tornar o projeto de um complexo industrial de defesa uma realidade em virtude da sua economia em escala e do seu amadurecimento enquanto nação exportadora de capitais, fruto do acerto das politicas de

desenvolvimento que se iniciaram nos anos 1930 e cuja base está intacta até os dias de hoje.

O Brasil é o único país que possui uma estrutura produtiva diversificada e, por isso mesmo, é o que mais tem a perder caso a integração econômica, política e militar regional sejam ameaçadas por políticas contrárias à cooperação regional de desenvolvimento. Aliás, toda a cooperação prevista no campo da defesa é, antes de tudo, uma importante faceta da cooperação sul-americana para o desenvolvimento compartilhado das unidades.

O desenvolvimento dos principais projetos de desenvolvimento de produtos de defesa com valor agregado e alta densidade tecnológica, agregando o Estado, as universidades, os centros de pesquisa e as empresas, e deve, portanto, estar centrado no território brasileiro.

Entretanto, para que este projeto se desenvolva, são necessários investimentos que possam racionalizar a destinação dos recursos para a aquisição de um moderno e eficiente sistema de armas, o que remete esta questão ao problema dos gastos militares.

2.3. Gastos Militares e o Complexo Industrial

Os gastos militares se relacionam fortemente com os objetivos previstos no Plano de Ação 2010, cujo documento foi aprovado na II Reunião Ordinária do CDS em maio de 2010 e que trata, entre seus objetivos, do intercâmbio, informação e transparência do sistema de gastos de defesa dos doze membros da UNASUL. Nesse sentido, uma análise comparativa – um balanço – das condições materiais das forças armadas brasileiras em face de algumas nações selecionadas – principalmente Argentina, Chile, Venezuela e Colômbia – se faz necessária.

O que significam os gastos militares? Gastos militares significam conforme definição dada pelo SIPRI Yearbook 2011[82] em gastos com pessoal: civis, militares ativos e reservistas; serviços sociais; operações e manutenção, aquisição, pesquisa militar, construção militar e ajuda militar.

É importante destacar que a problemática dos gastos militares deve ser compreendida a partir da relação entre investimento militar e a capacidade de

[82] Fonte: SIPRI Military Expenditure Database 2011, http://milexdata.sipri.org. Acessos: 06/05/2012.

prover condições de defesa da soberania de um Estado. Porém, deve-se ter cautela e não associar a idéia de gasto simplesmente com a de quantidade de bens e serviços militares necessariamente nem tampouco como despesas enquanto um custo negativo que a sociedade deva suportar.

Os gastos significam um investimento em aquisição de material bélico, ou seja, de produtos de defesa que devem ter utilidade para as finalidades estratégicas que a autoridade civil (e a sociedade) desejam para tornar a defesa de seu sistema político eficaz.

Dessa forma, o investimento em capacidade bélica deve ser adequado à estratégia de defesa de um país, necessitando, assim de aporte de recursos para sua indústria de defesa e inversões de capital em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos que agreguem tecnologias avançadas a fim de tornar os sistemas de armas operacionais e em condições de prover as Forças Armadas de instrumentos de defesa eficazes para o cumprimento de suas missões constitucionais.

Assim, conforme a análise do grupo de pesquisadores de Faculdade de Campinas (2008), gastos significam:

> (...)“gasto militar” refere-se a toda quantidade de capital despedida nas Forças Armadas, incluindo Forças de Paz, Ministérios da Defesa e outras agências governamentais comprometidas em projetos de Defesa. Estes gastos devem incluir o gasto de pessoal (civil e militar envolvido em questões militares); operações e manutenção; procurações; P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) militar; construção das Forças Armadas; doações (no caso de gasto militar do país fornecedor). Não se considera apenas a variação bruta do gasto, mas sua correlação com as demais variáveis que determinam esta alteração. Significa entender, pois, que “gasto” não é sinônimo de “aumento” no artefato militar, mas um acréscimo de valor agregado que pode ou não se constituir em objetos militares tangíveis. [83]

Cabe salientar, entretanto, que além do grande dispêndio em gastos com pessoal (tanto ativo como inativo) nem sempre a composição dos gastos

---

[83] PERON, Alcides E. R.; TAVARES, Aurora M. S.; ANTONIOLLI, Bruno B.; AMUSQUIVAR, Erika L.; RINALDI, Patrícia N. & BORGES, Thiago M. “A Assim Chamada ‘Corrida Armamentista’ e os Conflitos Transnacionais na América Latina”, FACAMP, SAEI e Observatório de Fenômenos Transnacionais da América Latina, 2008, p.61-62.. Disponível em: http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/corrida_armamentista.pdf. Acessos: 06/05/2012.

que sobram para investimento em capacidade implica na aquisição de bens e serviços oriundos de indústrias nacionais e que implicam em nacionalização da tecnologia.

Um dos grandes problemas para o setor de defesa sul-americano é justamente o grande grau de importação de material bélico do exterior, o que, via de regra, implica nas restrições para transferência de tecnologia, tornando as Forças Armadas sul-americanas clientes dependente das grandes corporações de defesa dos países mais desenvolvidos. Assim, pelos gráficos abaixo, por exemplo, no caso do Brasil, demonstra como é grande a dependência do fornecedor externo de sistemas de armas, tornando a questão da nacionalização do material bélico um assunto de segurança nacional.

A tabela a seguir, em palestra da FIESP – Federação de Indústrias do Estado de São Paulo –, ocorrida em 21 de julho de 2011, produziu uma análise de cenário da indústria de defesa no Brasil, com base nos dados do SIPRI YEARBOOK 2008, com comércio exterior de equipamentos militares cobrindo o período de 1990 a 2008 [84], no contexto do comitê conjunto Estado- setor empresarial representados pelo COMDEFESA.

A análise reconheceu a necessidade de solucionar a questão da grande diferenciação entre o tratamento tributário dado para produtos importados em detrimento dos exportados. Assim, para os produtos de defesa que são produzidos no exterior e importados para atender às necessidades do setor de defesa brasileiro, existem estímulos como redução de taxa do imposto de importação, ao passo que os encargos tributários para as empresas públicas e privadas nacionais que exportam materiais de defesa pagam taxas de imposto para exportar, o que prejudica a indústria nacional.

Em termos de prejuízo a indústria de materiais de defesa acaba tendo limitações em termos de restrições ao acesso aos mercados externos, o que dificulta cobrir os custos com a fabricação de bens e serviços militares já que os recursos para pesquisa, inovação tecnológica e produção decorrem de investimentos limitados em termos de capital.

Estes fatores acabam prejudicando a capacidade destas empresas de competir no mercado sul-americano, por exemplo, além do fato de que a falta

---

[84] http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2014/ANALISE-COMDEFESA---Por-Que-e-Importante-Definir-Produto-Estrategico-de-Defesa

de condições de suprir as demandas dos clientes (pense-se que os clientes preferenciais seriam as FFAA dos países da UNASUL), traz, como consequência, a insuficiência de um mercado consumidor em escala para, pelo menos, cobrir os custos dos investimentos na produção de sistemas de armas.

A questão crucial é a seguinte: não bastam apenas investimentos, estes devem ser de tal montante que tornem atrativas para as empresas investir em inovação e no aumento da capacidade de produção, com o setor público investindo em logística (infraestrutura e transportes). Esse esforço deve ser em conjunto com os estados que poderiam ser os estratégicos para o sucesso da integração das bases industriais de defesa- Brasil, Argentina, Chile e, eventualmente, Equador e Venezuela (para não caracterizar o projeto como sendo dos estados do cone sul), tendo ainda como principais consumidores os próprios três estados do cone sul, acrescidos da Venezuela, Equador, Bolívia, Paraguai e Uruguai.

Dessa forma, um esforço entre empresários, estados e centros de pesquisas militares e universitários brasileiro, argentino, chileno, venezuelano e equatoriano, com o financiamento de agências como BNDES e, eventualmente, um banco de investimentos da UNASUL. Somente investimentos públicos em capital e pesquisa e desenvolvimento de tecnologia poderão auxiliar as empresas brasileiras, argentinas e chilenas a terem condições de criarem produtos em condições de competir no mercado externo e auferir lucratividade com um mercado consumidor cativo.

Mas como criar estas condições? Com criatividade, em primeiro lugar. O financiamento dos países vizinhos é uma forma de criar condições de que tenham poder de compra de aquisição de produtos de defesa. As indústrias, por seu turno, em especial a brasileira, deverão ter condições de vender a preços mais baratos que o concorrente extra- regional, sendo que mecanismos de insenção fiscal e tributária para as empresas seria um bom estímulo para se pensar em como criar condições de competitividade.

Nesse caso, isenção para em termos de fabricação, por parte das empresas, assim como criar uma tarifa externa especial e comum para os países da UNASUL que assinassem e ratificassem um tratado regional de defesa quanto às cláusulas de inovação, produção e importação e exportação de bens e serviços relacionados com a defesa, assim como o poder público

deve criar um regime de concessão e licitação diferenciadas para a viabilização das empresas que se dedicarem ao setor de defesa.

As análises do COMDEFESA, a partir do diagnóstico da FIESP são neste sentido:

> "A assimetria tributária entre produtos de defesa nacionais e importados e o predomínio do critério de menor preço nas licitações governamentais interferem diretamente na competitividade da indústria nacional de defesa e dificultam seu crescimento e consolidação. Para avançar nos processos de isonomia tributária e na melhoria das políticas de aquisição é preciso, primeiramente, entender por que o setor é estratégico e então definir quais produtos e serviços se encaixam na categoria de Produto Estratégico de Defesa. (Análise COMDEFESA/FIESP, 2011)"[85]

Ainda conforme o diagnóstico do COMDEFESA se percebe os obstáculos a serem superados dizem respeito a questões como necessidade de escala de produção e altos custos para a inovação tecnológica, além do fato de que há o interesse geopolítico dos grandes Estados em regular um setor estratégico como o da defesa.

Além disso, a demanda por produtos de defesa tem como fator indutor os Estados, através das compras governamentais para suprir suas forças armadas. Com exceção dos Estados Unidos, em face das características de seu complexo militar-industrial (adiante mencionadas), o livre mercado não tem condições de suprir de forma adequada e suficiente em termos de quantidade e poder de compra os produtos fabricados pelas empresas de defesa.

No caso sul-americano (e principalmente brasileiro), os chamados "contingenciamentos" de recursos financeiros destinados para o MD são da ordem de pouco mais de 10%, conforme adiante será visto. Além do mais, conforme a análise mencionada, a legislação brasileira faz com que o material importado de defesa acabe por pagar pequenas taxas tributárias, ao passo que os similares brasileiros que são produzidos, em função da estrutura tributária nacional acabam encarecendo em até 40% seu custo desde a fabricação.

Conforme dados da COMDEFESA, essa carga tributária não só desestimular a inversão de recursos na capacitação tecnológica das empresas

---

[85] http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2014/ANALISE-COMDEFESA---Por-Que-e-Importante-Definir-Produto-Estrategico-de-Defesa. Acessos: 12/05/ 2012.

nacionais, como essa política influencia de modo negativo a balança comercial de equipamentos militares.

No período de 2000 a 2010, as exportações brasileiras de equipamentos militares foram de US$ 470 milhões, enquanto as importações atingiram o montante de US$ 2,37 bilhões. Isto resultou num déficit de aproximadamente US$ 1,9 bilhão (até 2009 o déficit do período era de US$ 1,35 bilhão)[86], um custo elevado para a economia brasileira, custo esse que cairia consideravelmente se a indústria nacional de defesa votasse a se fortalecer e se fosse ainda o eixo de um conjunto de indústrias regionais sul-americanas, barateando não só os custos de produção como aumentando a escala do mercado consumidor enquanto uma demanda por produtos de defesa.

Outra questão preocupante diz respeito ao fato de que os bens que o Brasil exporta são de média e baixa tecnologia, em comparação com os produtos de alta tecnologia que são importados.

Assim, os relatórios produzidos pelos programas desenvolvidos no âmbito da PNID, de 2005 (Política Nacional da Indústria de Defesa) e do PDP de 2008 (Política de Desenvolvimento Produtivo) são no sentido de reforma da legislação tributária e de licitações ou, pelo menos, da criação de um regime especial nos campos tributário e licitatório em relação à fabricação e comercialização dos produtos da defesa.

O conteúdo destes relatórios acabou sendo incorporado nas medidas de implementação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008. Neste sentido, a criação de um marco jurídico regional irá dotar a política de defesa de meios em condições de suprir as FFAA de material bélico ser uma possibilidade real.

No campo específico da lei de licitações ora em vigor – a lei. 8666/93[87], prepondera a regra do menor preço, dificultando as condições das próprias empresas nacionais em competir para suprir as FFAA brasileiras. Não basta apenas ter a tecnologia para fabricar, é preciso ter condições de venda.

Imagine-se, por exemplo, se e quando a EMBRAER tivesse condições de fabricar um caça ultramoderno, com velocidade *mach 3* (três vezes a velocidade do som), dotado de capacidade multifuncional e com pelo menos 2

---

[86] Disponível em: http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2014/ANALISE-COMDEFESA---Por-Que-e-Importante-Definir-Produto-Estrategico-de-Defesa. Acessos: 12/05/2012.

[87] Esta lei prevê que todas as licitaições oferecidas aos participantes de um certame devem propiciar o nivelamento de suas respectivas participações, no caso de licitação internacional.

mísseis ar-ar de longa distância, com grande capacidade de fogo, similar aos Super Hornet de fabricação norte-americana ou a última geração de Sukhoi russos. Bem, a depender da carga tributária, a empresa brasileira iria perder o certame licitatório para suprir a FAB em razão da elevada carga fiscal e tributária, o que é uma situação irracional.

Mas isto é o que irá acontecer caso não haja mudanças normativas, acarretando a falta de cliente tanto por parte das FFAA brasileiras, como as demais FFAA[88] sul-americanas. O COMDEFESA diagnosticou que o tipo de produto que é destinado para o reaparelhamento das Forças Armadas demanda um alto valor de capital em termos de investimento em pesquisa de formas de incorporar novas tecnologias e a etapa de desenvolvimento dos projetos de criação desses itens, o que também demanda um longo prazo de maturação. Estes itens possuem grande valor agregado, como indica a tabela abaixo a seguir.

Tabela 03, com base nos dados da OCDE[89]

Relação Peso/Valor (Segmento US$/Kg)

Agrícola	0,3
Aço/ Celulose etc.	0,3-0,8
Automotivo	10
Eletrônico (áudio, vídeo)	100
Defesa (foguetes)	200
Aeronáutico (aviões comerciais)	1.000
Defesa (mísseis), Telefones celulares	2.000
Aeronáutica (aviões militares)	2.000-8.000
Espacial (satélites)	50.000

Fonte: OCDE

[88] FFAA – acrônimo que significa Forçar Armadas, evidentemente no plural.
[89]Disponível em: http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2014/ANALISE-COMDEFESA---Por-Que-e-Importante-Definir-Produto-Estrategico-de-Defesa. Acessos: 12/05/2012.

Os produtos e serviços que o país precisa produzir são os itens com maior valor agregado, que implicam naqueles três setores considerados essências para desenvolver a capacitação tecnológica do sistema de armas brasileiro, conforme definidos pela Estratégia Nacional de Defesa, em sua diretriz no.6: o Espacial, o Cibernético (relacionada com a tecnologia da informação) e o Nuclear.

Além disso, pela possibilidade de expandir para o setor civil a fabricação de bens e serviços que utilizariam nos componentes de sua fabricação, materiais com o investimento e pesquisa já realizados pela parceria entre Estado, Empresas e Centros de Pesquisa, a capacidade de alavancar o desenvolvimento nacional e regional seria enorme. A exportação de bens e serviços militares e civis com alto valor agregado iria gradativamente mudar o balanço de pagamentos brasileiro e o perfil do comércio exterior do país, tornando, assim, efetivamente o Brasil um efetivo global player em termos de competidor na exportação de bens sofisticados e de alta tecnologia.

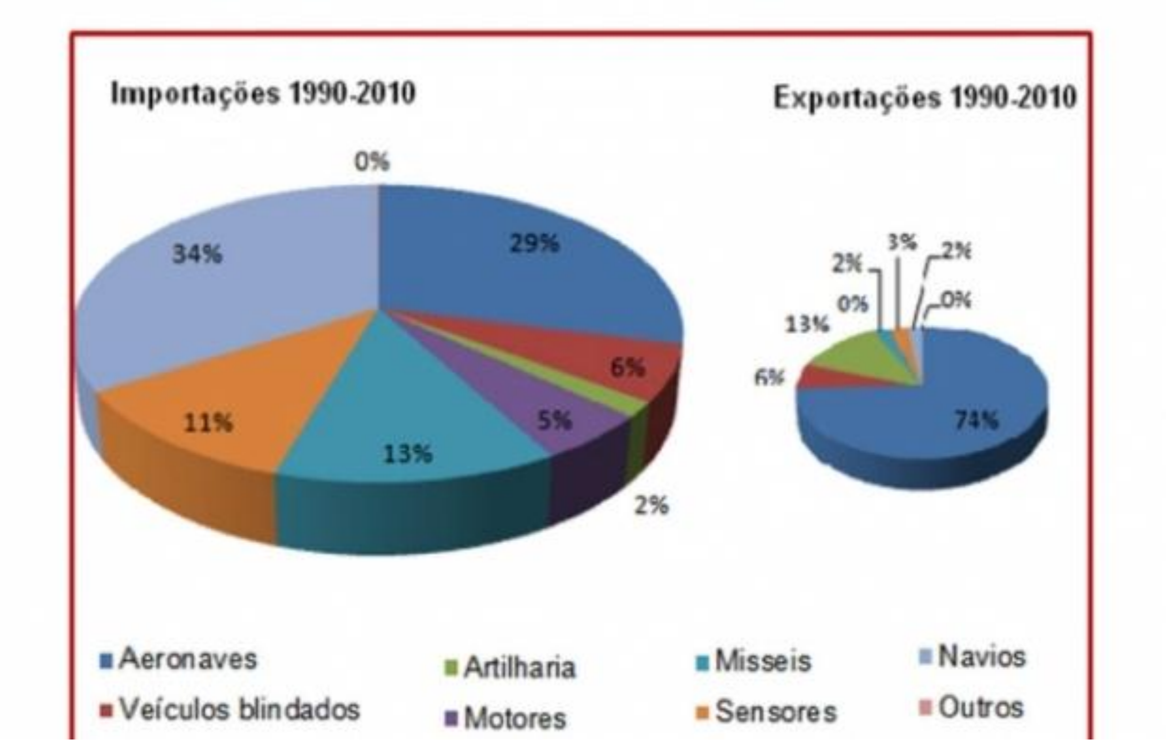
Assim, desde já se percebe que após a criação do CDS, que passara a trazer seus primeiros resultados em 2009 e 2010, que muito ainda precisa ser feito no campo da criação de um complexo industrial de defesa cujo núcleo seja o Brasil. Percebe-se que os avanços da cooperação de defesa regional sul-americana são de longo prazo e tem trazido os primeiros resultados no campo político.

A despeito do projeto brasileiro de reativar a indústria nacional a partir de 2002 uma das possíveis respostas para a indagação a respeito da demora em termos de resultado da reativação da indústria de materiais de defesa nacional deve-se à questão de como se pode proceder a uma negociação com os Estados vizinhos em termos de criar um sistema de especialização por produtos de defesa e garantir esses mercados para a indústria nacional brasileira.

Abaixo, nos gráficos a seguir, como se percebe, aproximadamente 34% de mísseis, 29% de aeronaves, por exemplo, são importados dos principais fornecedores – os Estados Unidos. Na pauta de exportações se destacam a venda de aeronaves (com 74%). Assim, é fundamental a reversão deste quadro, pois a melhor saída para os investimentos com tecnologia nacional é o Brasil tornar a América do Sul o seu principal mercado de defesa.

Daí decorre a necessidade de criar um complexo industrial regional, o que demanda uma maior institucionalização do Conselho Sul-Americano e, por esta razão, é também fundamental a criação de um marco jurídico regional estabelecendo como irá funcionar esse complexo, compartilhando, assim, os resultados obtidos por uma futura indústria regionalizada, mas que possa manter como centro nevrálgico esteja situado no poder de tomada de decisão brasileiro, pois o controle do Brasil do processo de compartilhamento da produção e comercialização dos produtos de defesa é condição necessária para a sustentabilidade dessa base regional de indústrias.

Tabela 04, com base nos dados da OCDE[90]



Não obstante, para se ter um panorama mais adequado da questão dos gastos militares, deve-se pensar na tendência de aumento destes gastos observados na última década. Para isso, contudo, deve-se compreender que os motivos do aumento progressivo dos gastos militares estão relacionados

[90] Disponível em: http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2014/ANALISE-COMDEFESA---Por-Que-e-Importante-Definir-Produto-Estrategico-de-Defesa. Acessos: 12/05/2012.

com o que os autores Luc Mampaey e Claude Serfati denominam de Sistema Militar Industrial (SMI)[91].

O sistema militar industrial que os autores analisam é uma categoria para se pensar o processo pelo qual passa o complexo industrial-militar estadunidense e diz respeito um conjunto de setores interdependentes, não apenas relacionado com empresas produtoras de armamentos, mas também utilização da guerra como meio de reprodução das margens de rentabilidade da associação entre capital financeiro e industrial.

No artigo de conjuntura, os autores concluem que os Estado Unidos tem por objetivo manter um protecionismo relativo ao seu setor armamentista (o que interessa às corporações norte-americanas), assim como a primazia e assimetria em termos de capacidades militares frente aos demais grandes estados centrais do sistema internacional.

Assim, para os articulistas, o sistema militar industrial representaria o conjunto de conglomerados[92] que produzem bens e serviços destinados às forças armadas norte-americanas e do mundo todo e que se articulam com os interesses burocráticos e de estado presentes no Departamento de Defesa, Executivo norte-americano e o Congresso daquele país.

Sob este aspecto, a política de produção de material bélico integra um sistema mais amplo e que diz respeito à esfera da economia (indústria de produção e comércio de bens e serviços), da tecnologia de defesa e das políticas de segurança e defesa de um estado – no caso uma superpotência que busca manter sua hegemonia militar.

Em síntese, este complexo, surgido ao longo da Segunda Guerra Mundial e desenvolvido durante a era bipolar, irá sofrer reestruturações em dois momentos: começo da década de 1990 e na conjuntura dos atentados às Torres Gêmeas de Nova Iorque, em 2001. Esta reestruturação é o que tem impactado na composição dos gastos mundiais e tem sofrido, ela mesma, os efeitos das estratégias estadunidenses de guerra permanente.

---

[91] PERON, Alcides E. R.; TAVARES, Aurora M. S.; ANTONIOLLI, Bruno B.; AMUSQUIVAR, Erika L.; RINALDI, Patrícia N. & BORGES, Thiago M. "A Assim Chamada 'Corrida Armamentista' e os Conflitos Transnacionais na América Latina", FACAMP, SAEI e Observatório de Fenômenos Transnacionais da América Latina., páginas 49-60

[92] Dentre elas destacam-se a Boeing na produção de grandes aviões de transporte de carga e tropas, a Lockheed Martin na fabricação de aviões de caça, a Northrop Gumman, etc.

Em 1993 houve, por parte do Departamento de Defesa dos EUA, iniciativa de promoção de fusões e aquisições entre grandes corporações industriais e instituições financeiras privadas daquele país. Como resultado da tendência de diminuição dos custos governamentais com os gastos militares desde o final da Guerra Fria, era necessário manter a primazia estratégica e militar dos Estados Unidos.

Isto foi realizado mediante novas formas de financiamento da indústria de defesa do país o que foi obtido com a concentração de mega- oligopólios financeiro-industriais a fim de sustentar os custos de fabricação de novos sistemas de armas necessários para a manutenção da hegemonia estadunidense nos marcos da nova ordem.

Dessa forma, o Estado americano reduziria seus próprios custos com o aumento da eficiência, continuando a manter sua posição de cliente preferencial da indústria armamentista. Além disso, a junção do setor financeiro aos tradicionais grupos industriais exigiria grande retorno de capital na forma de lucros constantes e em grande valor.

Isto faria com que as empresas fabricantes tivessem o compromisso de garantir essa rentabilidade por meio de constante investimento em inovação e necessidade de venda de grandes estoques de armamentos, que deveriam ter escoamento em curto prazo. Daí decorre a lógica terrível e que cobra seu preço em termos de sangue, no sentido de que é necessária a promoção de crises e conflitos a fim de que o seu uso seja justificado e que não possa acarretar a baixa dos preços dos bens produzidos, caso não fossem utilizados nas guerras.

As vantagens são que tanto capital industrial como financeiro uma vez congregados, teriam garantidos ganhos constantes com essa política armamentista, dando ensejo ao que muitos denominam de economia de guerra permanente em escala planetária, gerando uma disputa pelos mercados da periferia para as necessidades de competição e expansão entre as indústrias norte-americanas.

Esta nova lógica permitiria superar o padrão de conflitos interestatais rumo a um patamar de guerra permanente, na qual a doutrina Bush de *guerra preventiva*, por exemplo, se enquadra. Este, portanto, seria o marco estrutural

que estaria por trás do grande aumento dos gastos militares a partir do final da década de 1990.

Isto pode ser observado tanto nos dados levantados pelo Centro de Estudos Nueva Mayoria como os do SIPRI, conforme abaixo são tratados. Esse aumento significativo dos gastos indica a manutenção do compromisso entre governo e grupos armamentistas nacionais, que acaba sendo vantajoso para esse setor da economia e para o poder militar dos EUA.

A corrida armamentista no plano global, dessa forma, diz respeito a este cenário estrutural dos gastos militares. Dentro deste contexto é que mais adiante são examinados os padrões de aquisição de material bélico dos estados da UNASUL. Contudo, cumpre salientar desde já a situação de uma corrida armamentista ainda não é o caso sul-americano, mas que poderiam as aquisições evoluir para esse cenário em caso de erosão das relações diplomáticas e aprofundamento de estratégias de balanço de poder, cujo propósito da criação do Conselho é gradualmente substituir por um padrão de cooperação, visto que ao Brasil não interessa competidores na região.

Antes, porém, é necessário contextualizar o peso militar do Brasil em face de grandes economias mundiais, para ter uma adequada noção de como são empregados os gastos militares brasileiros e os limites que o uso destes gastos representa para sua plena inserção estratégica na equação de segurança sul-americana.

Nesse contexto, a evolução dos gastos mundiais em defesa, entre 1998 e 2007, aproximadamente dez anos, portanto, demonstram, como indicado na tabela 01, a um aumento regular a partir de 1998 a 2001. Tendo em conta a agenda de segurança pós-11 de setembro de 2001, observa-se uma tendência ao aumento dos gastos mundiais, puxados pelas necessidades econômicas e estratégicas que associam corporações e forças armadas dos EUA em torno do complexo militar industrial.

Este fenômeno acaba condicionando o campo doutrinário militar e a política de defesa desta superpotência. A partir de 2004 os valores investidos em defesa avultam, em razão das intervenções norte-americana no Oriente Médio (Iraque) e na Ásia Central (Afeganistão).

Tendo em conta que os gastos dos EUA com defesa correspondem a aproximadamente um trilhão de dólares (algo em torno do total do produto

interno bruto brasileiro!), perfazendo 50% dos gastos mundiais, o recrudescimento dos recursos destinados ao setor de defesa estadunidense é responsável pelo aumento significativo observado a partir daquele ano.

Contudo, o argumento dos autores de um significativo aumento das inversões de capitais com compras e aquisições de sistemas de armas tem crescido de forma regular desde, pelo menos 1998, o que a tabela a seguir, elaborada pelo Centro de Estudos Nueva Mayoria, da Argentina, corrobora.

Tabela 05. EVOLUCION DEL GASTO MUNDIAL EN DEFENSA 1998 - 2007

Año	**Gastos en Defensa (en millones de U$S corrientes)**	**% del PIB mundial**	**Gasto per cápita (en U$S corrientes)**
1998	745.000	2,4	125
1999	780.000	2,4	126
2000	798.000	2,4	130
2001	839.000	2,4	137
2002	894.000	2,4	138
2003	956.000	2,4	154
2004	**1.035.000**	**2,6**	**162**
2005	**1.118.000**	**2,5**	**173**
2006	**1.204.000**	**2,5**	**184**
2007	**1.339.000**	**2,5**	**202**

Fonte consultada: http://www.nuevamayoria.com/index.php? Adelanto del Balance Militar de América del Sur 2008. Acessos: 20/04/12
Fonte original: SIPRI

Esses dados gerais servem para dar um amplo panorama da evolução dos gastos mundiais, cuja centralidade em sua composição se encontra nos

investimentos feitos pelas principais potências militares: Estados Unidos, Rússia e China, além de estados europeus que detém importante setor de defesa como França, Alemanha e Reino Unido, destacando-se, também, a crescente importância da Índia enquanto potência regional, como as tabelas 06, 07 e 08, do SIPRI, nas páginas seguintes, indicam.

A situação do Brasil, por sua vez, muito embora se enquadre nesse cenário global, somente pode ser melhor compreendida quando dentro de uma análise relacional com seu cenário estratégico sul-americano a partir dos anos de 2009 e seguintes, em vista do adensamento de relações securitárias no plano regional. Pelos dados do SIPRI[93], o país volta a ocupar a décima posição no ranking militar global para os anos de 2009 e 2010, segundo dados das tabelas seguintes. A opção por utilizar esses anos como base justifica-se por que fornecem as condições de comparar os resultados obtidos pelo aprofundamento da inserção brasileira nas relações sul-americanas de segurança a partir da criação da UNASUL e do CDS, em finais de 2008.

Tabela 06 – Dez maiores orçamentos de defesa – dados de 2009

Table 27 Global Top Ten Defence Budgets - 2009[94]

Países	**U$S**	**PIB**	**%**
1.EUA	693.3	14,119	4.9
2.CHINA	**70.4**	**4,984**	**1.4**
3.REINO UNIDO	60.5	2,179	2.8
4.JAPÃO	50.3	5,075	1.0
5.FRANÇA	46.0	2,656	1.7
6.ALEMANHA	43.5	3,339	1.3
7.ARÁBIA SAUDITA	41.3	376	11.0
8. RÚSSIA	**38.3**	**1,236**	**3.1**
9. INDIA	**34.4**	**1,231**	**2.8**
10. BRASIL	**28.0**	**1,592**	**1.8**

[93] Instituto de Estocolmo para a Paz e Segurança. Site: http://www.sipri.org. Acessos: 20/05/2012.
[94] **SIPRI YEARBOOK – Military Balance 2011- disponível em: http://www.sipri.org/databases/milex/milex <Acessos: 24/05/2012)**

Fonte: Elaboração própria do autor, com base na consulta ao SIPRI YEARBOOK – Military Balance 2011- disponível em: http://www.sipri.org/databases/milex/milex <acessos: 24/05/2012)

Tabela 07 – Dez maiores orçamentos de defesa – dados de 2010

Table 27 Global Top Ten Defence Budgets - 2010[95]

Países	**U$S**	**PIB**	**%**
1.EUA	692.8	14,624	4.7
2.CHINA	**76.4**	**5,733**	**1.3**
3.REINO UNIDO	56.5	2,255	2.5
4.JAPÃO	52.8	5,387	1.0
5.ARÁBIA SAUDITA	45.2	434	10.4
6.FRANÇA	42.6	2,587	1.6
7.RUSSIA	**41.4**	**1,488**	**2.8**
8.ALEMANHA	41.2	3,346	1.2
9.INDIA	**38.4**	**1,545**	**2.5**
10.BRASIL	**34.7**	**2,039**	**1.7**

Fonte: elaboração própria do autor com base no SIPRI YEARBOOK – Military Balance 2011- disponível em: http://www.sipri.org/databases/milex/milex <acessos: 24/05/2012)

[95] **SIPRI YEARBOOK – Military Balance 2011- disponível em: http://www.sipri.org/databases/milex/milex <Acessos: 24/05/2012)**

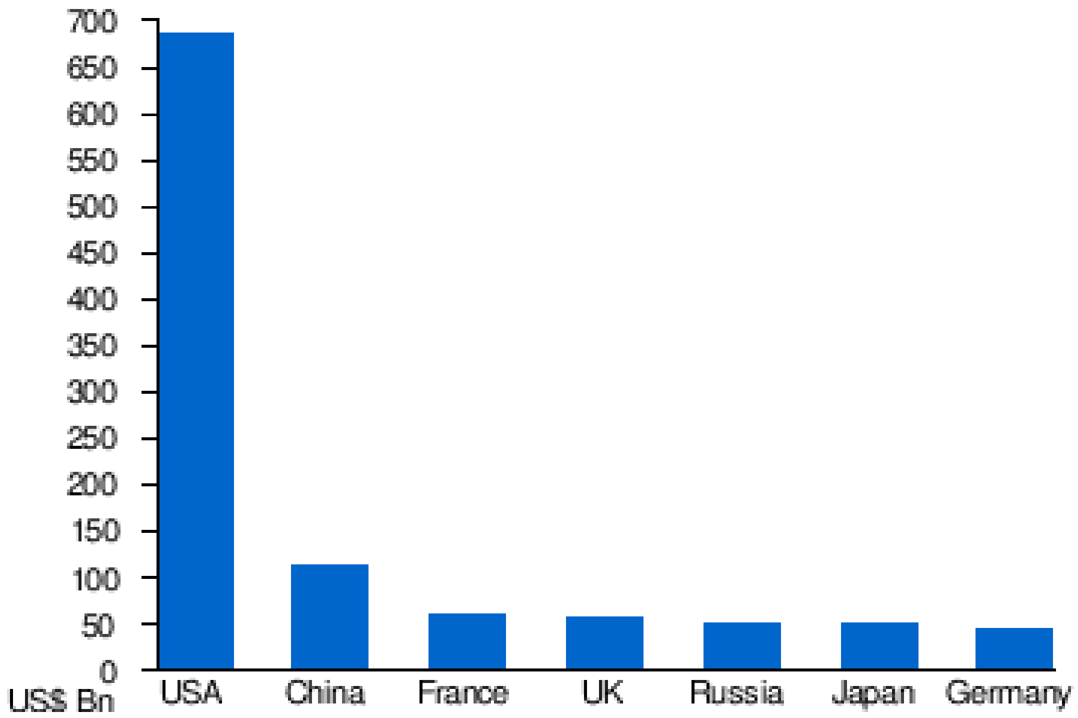


Tabela 08

Fonte: The world's top 7 military spenders in 2010.

Figures sourced from the SIPRI military expenditure database. Acessos: 24/05/2012

O último gráfico[96], em outra visualização, proporciona a real dimensão da disparidade e assimetria de recursos orçamentários que são destinados para as principais grandes potências do sistema, sendo considerados as 7 (sete) maiores despesas para 2010.

Um fato de ordem estrutural e que as tabelas indicam é um crescimento dos gastos com defesa e cuja relação com o protagonismo estratégico norte-americano, em primeiro lugar, secundado pelo sensível investimento chinês em suas capacidades como complemento ao seu crescente papel econômico e político e o cenário regional caracterizado por tensões mais agudas, como os casos de grandes potências como Rússia (em relação ao Cáucaso e Ásia Central) e Índia (em relação ao Paquistão e Ásia Central).

Mantido mais ou menos constante o gasto norte-americano, de longe o maior, em função da importância dos compromissos globais da superpotência, fortemente atrelados ao seu complexo militar – industrial o que também se

[96] **Fonte: The world's top 7 military spenders in 2010. Figures sourced from the SIPRI military expenditure database. Acessos: 24/05/2012**

observa como esperado é o regular crescimento das despesas chinesas, nação cujo crescimento econômico tem sido o mais dinâmico do mundo e cujas pretensões de possuir uma maior influência política internacional não são desconhecidas.

Observando as duas tabelas percebe-se que houve em 2010 um pequeno decréscimo em relação ao ano anterior (2009) dos vários países examinados. No entanto analisar o percentual gasto em relação ao PIB comparativamente a outros estados isoladamente de outros fatores, não traz o diagnóstico correto a respeito dos gastos com defesa. Para se comparar adequadamente as nações é preciso em primeiro lugar levar em consideração o peso estratégico em seu entorno regional e o poder de sua economia. A China, por exemplo, investiu apenas 1,4% e 1,3%, respectivamente em relação ao seu PIB para os anos de 2009 e 2010.

Mesmo em se tratando da Rússia – que ainda é uma grande potência no plano militar – o fato de ter tido gastos proporcionais ao seu produto interno bruto em torno de 3,1% (2009) e 2,8% (2010) não autorizam conclusões apressadas no sentido de uma melhora necessariamente em seu ranking, por subir para a sétima posição, eis que pode decorrer de um decréscimo de outra nação em termos de gastos. No caso russo, porém, apesar da era Putin\Medvedev estar recuperando o papel da Rússia na arena internacional, o país ainda sofre como a brutal desestruturação de sua economia da extinta União Soviética.

A comparação deve se feita com países com capacidades militares similares, além do fato de se verificar a qualidade dos sistemas de armas que se estão adquirindo. Lógico que os dados comparativos como este correm o risco de não compor todo um cenário a respeito da realidade de um sistema de defesa de um país, pois existem fatores de difícil mensuração como a vontade política e institucional de tornar uma nação como referência estratégica em seu entorno regional.

Além disso, não bastam aquisições de material bélico de alta tecnologia. Estes precisam ser bem utilizados por tropas bem treinadas e sob as doutrinas militares adequadas às pretensões estratégicas de um país. Em outras palavras: o que um estado almeja com um determinado tipo de aquisição bélica?

Para se encontrar respostas se faz necessário um diagnóstico geral a respeito das condições estratégicas de um país, da composição dos seus gastos militares, desde que vistos em conjunto com as necessidades estratégicas de uma nação e de seu balanço quantitativo e qualitativo de aquisição de armas é de grande utilidade para uma análise política.

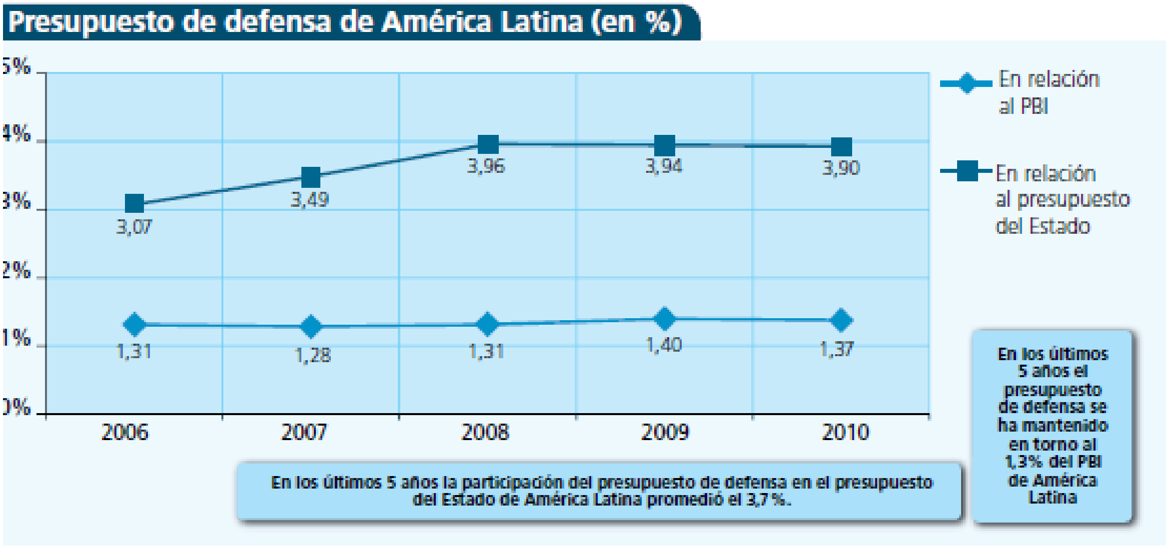
Por outro lado, o gráfico a seguir demonstra que, se a América do Sul é a região com menores gastos e inversões no setor de defesa, em face de histórico de baixo índice de conflitos interestatais e maior comprometimento das suas FFAA com a agenda de segurança interna ao longo de regimes de segurança nacional, chama a atenção, as novas tendências.

Quais são estas novas tendências? Após consolidados os regimes democráticos na região, tendências a repor estoques de material bélico obsoleto, aliados a possíveis políticas de equilíbrio de poder como forma de atender a demandas setoriais de algumas forças armadas da região, escoadas no financiamento proporcionado pelo uso dos altos preços de países exportadores de commodities, pode estar por trás do significativo aumento dos gastos militares da região, em especial aqueles provenientes do Chile e da Venezuela.

O Brasil, por seu turno, busca exercer um papel de liderança e de estabilizador regional, pois enxerga na cooperação securitária as condições de redução dos custos de sua inserção regional de defesa, que, por sua vez, é a condição que o país tem de exercer a liderança e evitar que os demais países possam criar um padrão de rivalidade, com base na politica de balanço de poder e tornar as politicas de aquisição bélicas instrumentos de ação que possam criar focos de instabilidade inter-estatal na região.

No entanto, tendo em vista destas pretensões do Brasil de ser um provedor regional de segurança e nação estabilizadora da América do Sul, verifica-se que os investimentos do país destinados ao seu setor de defesa estão aquém dos seus novos compromissos estratégicos assumidos em face da conformação do Conselho de Defesa Sul-americano.

Tabela 09- Orçamento de Defesa da AL - % - Atlas Resdal 2010



A relação dos orçamentos das nações da América Latina em face do PIB demonstra uma média geral em torno de 1,3% do PIB e algo em torno de 3,90% do orçamento total dos estados, segundo dados do RESDAL[97].No entanto são necessárias análises que levem em conta o que os estados mais importantes da região sul-americana, por sua economia, ativismo politico e projetos de defesa, estão adquirindo em termos de capacidades de defesa.

Começando pelo maior estado sul-americano, o Brasil, pode-se dizer que o papel do país em termos de aumento de despesas militares no continente sul-americano é o que tem chamado atenção nos últimos anos. Isto vem ocorrendo desde 2008 e tanto pelo papel político e econômico de liderança regional como também em face de alguns fatores relacionados às características de sua política externa brasileira e do da situação estratégica sul-americana, faz com que seja importante pensar a questão dos gastos do país com defesa.

Com respectivamente, 1.8 % (2009) e 1.7% (2010) percentuais em relação ao PIB nacional, em comparação com as demais nações do BRICS, os investimentos brasileiros estão muito aquém de sua pretensão de maior presença e influência nos assuntos globais. Estes dados são também aproximados e, de certa forma, corroborados com os dados apresentados pelo Livro Branco da Defesa Nacional[98], que, às páginas 222 e 223, revela que no

[97]Disponível em: www.resdal.org. Acessos: 06/06/2012.
[98]LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012.

ano de 2011, cujos dados são disponíveis do SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute , o país ocupava, dentre os BRICS, a menor posição em termos de gastos militares, com exceção à África do Sul, para a qual não havia dados estatísticos. Mesmo tendo sido o sexto país que mais aumentou gastos com defesa ao longo dos últimos dez anos (2001-2011), o aumento de gastos percentuais ficou em apenas 19% em relação à China, que gastou, no mesmo período, 170% com o setor de defesa, conforme o SIPRI, dado apresentado à pagina 223 do LBDN.

Por fim, em 2011, em termos percentuais em relação ao produto interno bruto, ficou na décima posição, com 1,5%, conforme dados também do SIPRI, à página 224 do LBDN. Segundo os dados desta fonte do SIPRI, em cujos dados se baseia a análise de gastos militares apresentadas pelo Livro Branco, o Brasil, em 2011, ocupou a 10ª posição, com 35,4 bilhões de gastos com defesa[99].

Assim, a problemática da insuficiência dos gastos com defesa em relação ao PIB brasileiro cria drásticas limitações às pretensões estratégicas do país pois também envolve sua aspiração à condição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, para não falar no crônico problema do direcionamento dos investimentos em defesa em relação ao orçamento que destina, principalmente no caso do Exército brasileiro, mais de 70% dos seus recursos, para despesa com pessoal ativo e inativo, o que a compromete a capacidade de investimentos em defesa.

Para se ter uma ideia da gravidade desta situação, segundo a base digital de dados argentina NUEVA MAYORIA[100] , pelos padrões da OTAN, o padrão de gastos com defesa deveria ser distribuído da seguinte forma: 40% para gastos com pessoal (ativo e inativo) e aproximadamente 60% em

---

[99] O primeiro lugar em termos de gastos militares em bilhões de dólares é evidentemente dos Estados Unidos, que ficou com 711%. Bem abaixo em termos de percentuais, seguem-se, da segunda à nona posição, China, Rússia, Reino Unido, França, Japão, Ìndia, Arábia Saudita e Alemanha, seguida do Brasil.. O mesmo ranking sequencial se repete na análise dos gastos em termos de variação entre 2001 a 2011 e em relação ao PIB de cada uma destas nações, conforme páginas 223 e 224 do LBDN.

[100] Disponível em: http://www.nuevamayoria.com/. Neste site se encontra o arquivo com a base de dados e análise dos sistemas de defesa sul-americanos, com a predominância de dados estatíísticos sobre relação entre PIB e orçamento de defesa, disponibilizados no Adelamtp deç Balance Militar de America del Sur. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=30 Acesos: 06/06/2012.

investimentos em capacidades de defesa, o que destoa do padrão geral sul-americano de uma média de 70% de gastos com pessoal, conforme a tabela número 10, na página 151, conforme é examinado a seguir.

Tendo em conta os principais estados sul-americanos: Argentina, Brasil, Chile e Venezuela, percebe-se um padrão geral no qual os gastos com ativos e inativos (pessoal) são da ordem de 70% para mais, com uma grande exceção – o Chile, que tem gastos de 50% (2008) e 58% (2010), enquanto que seus investimentos de defesa (aquisição e desenvolvimento de sistemas de armas, produtos de defesa), foram da ordem de 31,6% (2008) e 24% (2010), conforme a tabela 08, da RESDAL- Red de Defensa de America Latina.

O Brasil teve 70,3% de gastos com pessoal (2008), 71,6 % (2010), ao passo que a parte do orçamento destinada a investimentos (capacidades) foi apenas da ordem de 10,9% (2008) e 14% (2010), o que é menor que os gastos com investimentos argentino (3,1 % para 2008 e 2010) e venezuelano (2,3 % e 1,6%, respectivamente, 2008 e 2010).

Personal e inversión (en %)

PAIS	2008		2010	
	Personal	Inversión	Personal	Inversión
Argentina	78,7	3,1	75,4	3,1
Bolivia	62,1	5,2	62,2	5,8
Brasil	70,3	10,9	71,6	14,0
Chile*	50,5	31,6	58,4	24,0*
Colombia	43,9	25,5	48,8	14,0
Ecuador	78,5	1,8	73,2	15,3
El Salvador	72,6	7,4	72,6	3,0
Guatemala	66,1	2,3	61,6	1,4
Honduras	71,5	4,9	77,0	0,6
México	78,7	3,0	75,2	5,3
Nicaragua	57,7	2,6	62,6	2,4
Paraguay	84,0	5,7	81,8	7,1
Perú	47,6	7,9	48,4	15,1
República Dominicana	73,7	8,7	80,7	4,6
Uruguay	73,8	5,4	73,7	5,4
Venezuela	76,7	2,3	82,5	1,6

* Chile: Como aporte al proceso de reconstrucción del país, en 2010 y 2011 se girará un total de 600 millones de dólares del Fondo de la Ley Reservada del Cobre, además de otros 520 millones de dólares adicionales para financiar la rehabilitación de instalaciones militares dañadas por el pasado cataclismo.

Acima Tabela 10 - Pessoal e inversões/insvestimento em % - fonte obtida do livro Atlas 2010 – Resdal.

Em termos gerais do orçamento, em dólares, conforme a tabela 11, na página seguinte, o orçamento de defesa do Brasil é bem maior que os dos demais países. Em 2010, o país teve 33 bilhões de dólares, ao passo que o orçamento dos países vizinhos foi de pouco mais de 3 bilhões (Argentina), 4 bilhões e 778 milhões (Chile) e 2 bilhões e 500 milhões (Venezuela).

Presupuesto de defensa (en US$)

País	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1.952.165.821	2.120.829.805	2.628.157.098	2.849.654.256	3.138.200.705
Bolivia	197.291.177	193.405.756	254.520.509	307.478.493	336.894.359
Brasil	13.692.057.669	20.973.055.774	26.202.709.813	25.911.333.511	33.055.029.481
Chile	3.177.404.842	4.276.790.277	4.459.645.809	4.353.450.717	4.778.329.754
Colombia	2.872.392.573	4.105.180.855	6.004.957.107	5.534.277.720	6.178.261.917
Cuba*	71.162.500	78.850.000	84.233.333	88.591.667	91.920.833
Ecuador	953.125.534	1.168.229.152	1.389.330.906	1.679.073.897	2.156.832.116
El Salvador	106.363.230	111.400.520	115.409.495	132.861.405	132.874.110
Guatemala	134.476.326	152.106.898	156.210.263	153.090.192	159.860.766
Honduras	63.175.260	86.837.651	121.183.088	127.963.147	172.194.128
México	3.288.106.264	4.184.285.440	4.706.150.462	4.681.259.477	4.875.854.577
Nicaragua	36.293.492	39.336.274	42.191.833	37.293.776	39.644.293
Paraguay	95.572.924	126.711.873	149.580.691	176.769.687	227.582.002
Perú	1.086.270.304	1.252.580.042	1.515.727.130	1.600.023.237	2.067.397.486
República Dominicana	213.117.635	265.058.384	269.120.373	311.355.315	332.298.929
Uruguay	215.709.213	290.335.815	316.844.107	322.261.459	375.059.540
Venezuela	1.867.024.633	2.612.441.958	3.351.756.259	4.185.502.812	2.501.244.477
TOTAL	30.021.709.396	42.037.436.475	51.767.728.276	52.452.240.769	60.619.479.474
Variación %	0,00%	40,02%	23,15%	1,32%	15,57%

* Cuba: Presupuesto de la actividad "Defensa y orden interior".

Acima – Tabela 11 - Orçamento de Defesa da AL em U$S - fontes obtida do livro Atlas 2010 – Resdal.

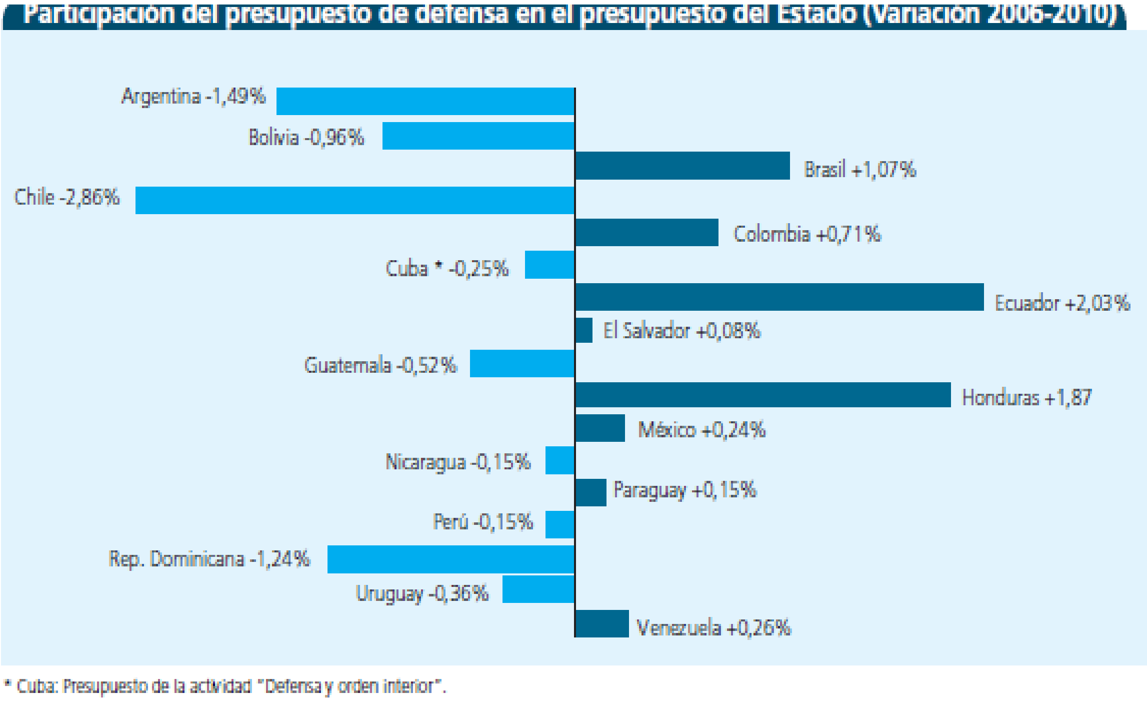
Como visto antes, porém, a baixa porcentagem que é destinada para investimentos em capacidades militares para a atualização do sistema de defesa das FFAA brasileiras, torna mais realista a análise dos gastos. A questão não é apenas o tamanho absoluto do orçamento, mas a relação investimento/previdência e gastos com pessoal.

Assim, pela tabela 10, a evolução dos gastos gerais do orçamento de defesa em face do crescimento da riqueza nacional não dizem muito, se

desconsiderada as relações internas dentro da composição de cada orçamento em termos de gastos com pessoal (ativos, inativos) e com investimento em modernização dos sistemas de defesa.

Da mesma forma, a tabela 12 não revela, por si só, a situação real dos gastos com defesa . Realmente o orçamento do Brasil aparece, na média dos cinco anos examinados, na ordem de 1,07 %positivos, mas enquanto que a Venezuela detém apenas 0,26% + enquanto que a Argentina e o Chile estão com -1,49% e -2,86%, respectivamente.

Abaixo, o gráfico da tabela 12, que trata da participação do orçamento de defesa em relação ao orçamento do Estado na América Latina (2006/2010):



Acima fonte obtida do livro Atlas 2010 – Resdal.

A situação de obsolescência do material bélico argentino é crítica desde a época das Malvinas (82); porém, no caso chileno, o demonstrativo acima não indica a situação real do inventário deste último país. De fato é no exame não apenas quantitativo dos investimentos, mas qualitativo, ou seja, o que um blindado, um sistema de mísseis ou uma aviação de caça "do outro" pode fazer

que “o nosso” não pode em termos de eficácia do seu uso e rendimento em um treinamento ou em situação real de batalha.

Abaixo, segue uma tabela comparativa, em termos gerais, das principais nações latino-americanas em termos de orçamento e de percentual gasto com o setor de defesa de 2006 a 2010. Da mesma maneira que as tabelas acima referidas, a tabela n.13 tem de ser vista com cautela e ser analisada em conjunto com o inventário de capacidades militares.

Assim, pela análise das tabelas acimas a composição geral dos gastos brasileiros em face do orçamento de defesa, mesmo em se tratando dos países sul-americanos e latino-americanos como um todo são relativamente baixos, o que desde já desautoriza a idéia de que o conjunto dos países sul-americanos esteja vivenciando um padrão de corrida armamentista.

Pela análise dos demonstrativos números 10 a 12, todos do Atlas 2010 da RESDAL, percebe-se que proporcionalmente ao seu peso econômico da sexta maior economia do mundo, em relação ao seu orçamento de defesa, as inversões brasileiras são relativamente baixas em relação aos demais países.

O baixo investimento em capacidade de defesa da maior economia sul-americana atesta, assim, a necessidade de contar com instrumentos de viabilização da capacidade de defesa que se encontram nos seus meios a fim de que os compromissos assumidos em vista da criação do CDS e do cumprimento das diretrizes previstas na Estratégia Nacional de Defesa sejam atingidos: investimento em projetos na indústria e na geração de tecnologia, condições de viabilidade de melhorar a situação das capacidades militares brasileiras.

O segundo eixo estruturante da EDN trata da reorganização da indústria nacional de material de defesa, com o fulcro de prover ao atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas com base no desenvolvimento de tecnologias sob domínio nacional, de acordo com o item 2 do Decreto 6703/2008.

A indústria de defesa é, dessa forma, o meio de realização das metas estabelecidas nas diretrizes da estratégia nacional de defesa. Como eixo estruturante dos planos de ação do Conselho de Defesa Sul-Americano, é também um dos objetivos da integração e cooperação regional de defesa.

Em 27 de dezembro de 2002, no final do governo FHC, foi aprovado pela Portaria Normativa nº 764/MD, a Política de Compensação Industrial, Comercial e Tecnológica cujo objetivo é o de coordenar as atividades que envolvem a utilização das ferramentas em benefício do desenvolvimento industrial, tecnológico e de comércio exterior da denominada Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, a partir da utilização do poder de compra e do poder de concessão do Estado em relação às importações de produtos de defesa[101].

Em 19 de julho de 2005, foi criada pela Portaria Normativa nº 899/MD, a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNDI), cujo objetivo geral era o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, para a qual concorrem sete objetivos específicos que demandariam planejamento para gradualmente atingir as seguintes metas[102]:

I - Conscientizar a sociedade em geral quanto à necessidade de o País dispor de uma forte BID;

II - Diminuição progressiva da dependência externa em produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente;

III - Redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções com relação aos produtos importados;

IV - Ampliação da capacidade de aquisição de produtos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas;

V - Melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa;

VI - Aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações;

VII - Melhoria da capacidade de mobilização industrial na BID.

Para os fins desta portaria ministerial, produtos da defesa conforme seu artigo 2º, item II, são definidos como:

> "...bens e serviços que pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego possam comprometer, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do País."

---

[101].Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/base-industrial-de-defesa.html.Acessos: 13/08/2011

[102]Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/base-industrial-de-defesa.html. Acessos: 13/08/2011 e artigo 4 da PNDI

Em 12 de maio de 2005, foi criado pela Portaria nº 611/MD, a Comissão Militar da Indústria de Defesa (CMID) tem as atribuições de: 1) propor e coordenar estudos para promoção de pesquisa, desenvolvimento, produção e exportação de bens e serviços de defesa (produtos de defesa); 2) promoção de integração dessa ações; 3) estabelecimento de uma transparência de informações entre o Ministério de Defesa (MD), entidades civis (empresas, centros de pesquisa universitários) e demais agências governamentais (ministérios e secretarias) que integravam o projeto da comissão e, por fim, 4) Incentivos à capacitação dos recursos humanos necessários[103].

A política nacional de indústria de defesa é uma política pública de estado, coordenada pelo Ministério da Defesa, em parceria com vários outros ministérios, em especial com o Ministério de Indústria e Comércio e o Ministério de Ciência e Tecnologia. Em 2007, foi criado o Departamento da Indústria de Defesa, também conhecido por COMDEFESA. Instituído em setembro de 2007, este departamento atua de acordo com a situação estratégica do Brasil, a Defesa Nacional e para o desenvolvimento da Indústria Nacional de Defesa.

Esta política é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Trata-se de um programa estruturante do Complexo Industrial de Defesa cuja realização cabe ao Ministério da Defesa, com a coordenação do Ministério da Ciência e Tecnologia. Em dezembro de 2008, quando foi publicado o Decreto nº. 6.703, criando a Estratégia Nacional de Defesa, o COMDEFESA passou a atuar de acordo com o eixo indústria de defesa e o disposto no item II, da EDN – das medidas de efetivação– relativamente à indústria de materiais da defesa.

Conforme essas medidas de implementação da EDN, é estabelecida, do ponto de vista normativo, a relação entre ciência, tecnologia e inovação na área de defesa mediante o programa da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008.

Entre maio a setembro de 2008 foram desenvolvidos projetos denominados de “complexo industrial de defesa, como parte dos programas de mobilização em áreas estratégicas do Estado brasileiro, nos marcos do PDP –

---

[103]Disponível:https://www.defesa.gov.br/https://www.defesa.gov.br/index.php/base-industrial-de-defesa.html. Acessos: 13/08/2011

Programa de Desenvolvimento Produtivo[104], cujo objetivo visava à recuperação e dar incentivos para o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e as exportações de produtos da defesa.

Conforme o Relatório de Acompanhamento, produzido em junho de 2010, dentre as ações concretas previstas para serem implementadas a partir de 2009 e terem continuidade para os próximos anos (2010 e 2011) e que seriam atualizadas anualmente por meio de relatórios[105], no estudo elaborado em maio de 2008[106]a cargo do Almirante –de- Esquadra Gilberto Max Roffé Hirschfeld, Secretário de Ensino, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia do Ministério da Defesa, ficaram estabelecidas algumas prioridades.

Dentre elas destacam-se os programas setoriais das três Forças Armadas, tais como Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (PROSUB), sob a coordenação do Comando da Marinha, o projeto da família de blindados sobre rodas, com os VBTP[107] e o Projeto Radar Saber, coordenado pelo Comando do Exército.

Também relevante é o Projeto aeronave de caça (F-X2), o projeto de helicópteros de emprego militar para Marinha, Exército e Aeronáutica (H-XBR) e o projeto de aeronave de transporte militar KC-390 coordenados pelo Comando da Aeronáutica, bem como o desenvolvimento do sistema de mísseis ar-ar , A- DARTER e o Projeto de Sistemas Inerciais de Aplicação Aeroespacial (SAI), para a Força Aérea.

Em termos de financiamento, o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social - e a FINEP- Financiadora de Projetos – iriam ser as agências encarregadas da capitalização de recursos para financiar os projetos

---

[104]Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Paginas/detalhamento_programa.aspx?programa=Complexo%20Industrial%20de%20Defesa&path=ProgramasMobilizadores%20em%20%C3%A1reas%20Estrat%C3%A9gicas-Complexo%20Industrial%20de%20Defesa. Acessos: 13/08/2011

[105] Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Defesa.pdf. e em http://www.abdi.com.br/Estudo/relatorio_neit_04-defesa_01b.indd.pdf.Acessos: 06/06/2012

[106] Este estudo seria atualizado até junho de 2010, de acordo com o Relatório de Acompanhamento de Execução da Agenda de Ação, disponível em http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Defesa.pdf.. Acessos: 06/06/2012.

[107] Os VBTP – Veículos Blindados de Transporte de Pessoal (em geral, tropa do Exército), teriam um avanço a partir da produção de unidades na cidade de Santa Maria, RS, com destaque para o Guarani, produzido por uma empresa alemã.

acima[108]. Quanto aos aspectos legais ligados à necessidade de desoneração tributária necessária para estimular a participação de consórcio de empresas no desenvolvimento dos projetos, a Lei n. 11.727/2008, em seu artigo 28.[109]

No que tange às metas de investimento no complexo brasileiro de defesa, o Programa da Política de Desenvolvimento Produtivo almeja índices de 1,4 bilhões de reais em pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor de produtos da defesa. O cenário previsto é iniciar com 10% de nacionalização nos projetos das FFAA a fim de em dez anos (2020), obter aproximadamente 80% de nacionalização, ou seja, a participação prioritária de indústrias de defesa brasileiras no setor militar.

Ocorre que a desaceleração da economia, os cortes orçamentários e a crise econômica global, que avança desde 2008, fazem com que os mercados consumidores (condição de escala para a oferta) necessitam ser buscados preferencialmente na América do Sul, onde o processo de institucionalização da integração regional econômico-comercial tem grandes probabilidades de avançar com o sistema da UNASUL, do qual o CDS é a vertente securitária. Daí uma das razões para se fomentar a regionalização do projeto de recuperação do setor industrial de defesa brasileiro.

Com o estabelecimento da Estratégia Nacional de Defesa, os projetos criados desde pelo menos 2005, com a política industrial de defesa e a criação, em 2007 do Departamento de Indústria de Defesa do MD, praticamente criou-se um sistema integrado de princípios sobre os quais a indústria de defesa deve se guiar. Não obstante, as metas constantes previstas na EDN, quase que repetem os objetivos previstos na política indústria de defesa.

Tendo como meta a recuperação da base industrial a fim de suprir as demandas das Forças Armadas brasileiras e as exportações, estabelece determinados como investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, isonomia tributária, expansão do mercado interno e externo, estímulo à indústria nacional e a obtenção de um índice de nacionalização, reduzindo,

---

[108] Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Relatorios%20de%20Programas/Agenda%20de%20a%C3%A7%C3%A3o%20revisada%20_Defesa_com.pdf. Acessos: 06/06/2012.

[109] Esta lei trata da desoneração de COFINS e PIS//PASEP em termos de zerar as alíquotas para contribuição em casos de produção de bens e serviços de defesa e faz parte de um conjunto de sistemas legais voltados para a desoneração tributária de produtos de defesa, na qual se enquadram outras legislações, como a 10.865, de 2004.

assim, a presença de matéria-prima que dependa de fornecimento externo. (Decreto 6703/2008).

Conforme ainda o documento da Estratégia Nacional de Defesa, está previsto que:

> "..o Ministério da Defesa, em coordenação com o Ministério de Ciência e Tecnologia e com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, realizará a análise das características referidas, selecionando de forma articulada projetos e produtos que unam as necessidades das atividades de defesa com as potencialidades tecnológicas e produtivas existentes no Brasil." (Decreto 6703/2008)

O Brasil, através de atividades coordenadas entre MD, MDIC, MCT, MRE e SAE, vinha desenvolvendo, desde 2002, estudos para o planejamento de como poderia ser implementada ações no sentido de reativar a indústria de defesa nacional, a partir da estruturação de uma base industrial de defesa. A base industrial de defesa seria o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participam de diferentes etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa (bens e serviços).

O projeto de estado, nucleado pelo Ministério de Defesa, mas que integra parcerias entre ministérios, empresas e centros de pesquisa universitários com respeito à reativação da indústria de defesa, leva em conta o que se denominou de "Tecnologias de Interesse da Defesa Nacional", a partir de três eixos – defesa, ciência e tecnologia e indústria.

O eixo defesa trata das especificações e dos requisitos militares relacionados com a defesa nacional e por isso, necessitam por um novo sistema de armas e diz respeito ao emprego do uso do poder militar em seus níveis estratégico, operacional e tático. Aqui entra o cliente preferencial, as FFAA brasileiras.

O eixo da ciência e tecnologia trata das áreas tecnológicas identificadas como estratégicas e necessárias para atender às especificações e aos requisitos definidos para os sistemas da defesa nacional. Neste ponto é que o sistema de digitalização dos sistemas de armas seria criado enquanto inovação tecnológica. Aqui se estabelece a parceria entre pesquisa, descoberta de

novos conhecimentos em ciência e tecnologia, fruto da parceria institucional entre MCT, MD e centros universitários, por exemplo.

Por fim, tem-se o eixo da Indústria, o qual diz respeito às capacidades inovadoras e características industriais próprias para satisfação das especificações e dos requisitos estabelecidos para os sistemas da defesa nacional. Aqui entra a parceria entre o MD, MCT, MDIC e as empresas do setor público e privado da defesa.

Por fim, com a edição do livro branco da defesa nacional, a previsão da legislação da Lei n$_{o}$ 12.598, de 22 de março de 2012 da mais um passo no sentido de dotar o país das condições normativas para promover um desenvolvimento de pesquisa, desenvolvimento e produção de componentes, equipamentos e bens de natureza militar.

A lei no. 12.598 objetiva criar normas especiais para as compras, contratações de produtos e de sistemas de defesa e desenvolver sistemas de defesa, Para isso, define os conceitos dos bens que devem ser produzidos, classificando os mesmos por categorias, como:

> “I- Produto de defesa (PRODE) — todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicação, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo;
> II — Produto estratégico de defesa (PED) — todo PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a Defesa Nacional;
> III — Sistema de defesa (SD) — conjunto inter-relacionado ou interativo de PRODE que atenda a uma finalidade específica;
> IV — Empresa estratégica de defesa (EED) — toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa. As EED terão acesso a regimes especiais tributários e financiamentos para programas, projetos e ações relativos, respectivamente, a bens de Defesa Nacional de que trata o inciso I do caput do art. 8o e a produtos estratégicos de defesa, nos termos da lei;” (LBDN, capítulo 05, p. 213)

Em relação às empresas brasileiras do setor de defesa, cabem algumas palavras sobre as principais produtoras de fuzis, sistemas de lançamento de mísseis e de construção naval e de aviação de caça. Em primeiro lugar, a AVIBRÁS, criada no começo dos anos 60 (1961), é um dos eixos do complexo industrial-militar brasileiro. Conforme Maria Eugênia Sá e Vinicius Souza[110], a empresa utiliza tecnologia nacional, desenvolvida por ela mesma.

A empresa possui 04 (quatro) instalações no estado de São Paulo (SP): duas em São José dos Campos e as outras duas respectivamente em Jacareí e Lucena. A empresa ficou conhecida na década de 1980 com a produção de blindados e sistemas de artilharia antiaérea que eram exportados para os mercados do Oriente Médio, entre eles o Iraque.

De acordo com os autores do artigo, diversas baterias que tentaram proteger o Iraque do bombardeio norte-americano em 2003 eram formadas por Sistemas para Lançamento de Foguetes de Saturação conhecidos como ASTROS - (Artillery Saturation Rocket System). Encontra-se em produção o sistema ASTROS II, cujo sistema de lançamento tem capacidade para longas distâncias e também o VANT – veículo aéreo não- tripulado. A empresa desenvolve ainda diversos tipos de mísseis, sondas aeroespaciais, sistemas de radar e de comunicação para uso civil e militar; além de explosivos, entre outros produtos.

Já a IMBEL- Indústria de Material Bélico do Brasil - é uma empresa pública com personalidade de direito privado vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Exército Brasileiro, que a ele fornece armas portáteis, munições, explosivos e equipamentos de comunicações, constituída nos termos da Lei 6.227 de 14 de julho de 1975. Sua sede está situada em Brasília - Distrito Federal.[111]

A EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais, foi criada em 1982, é controlada pela Marinha para o desenvolvimento de tecnologia, sistemas navais, munições e navios de guerra[112]. O projeto de submarino de propulsão atômica, por exemplo, está a cargo desta empresa, cuja sede é no

---

[110] Disponível em: http://www.rollingstone.com.br/edicao/24/o-complexo-industrial-militar-brasileiro. Acessos em 31/05/2011
[111] Disponível:http://www.imbel.gov.br/. Acessos: 31/05/2012
[112]Disponível:http://www.rollingstone.com.br/edicao/24/o-complexo-industrial-militar-brasileir e https://www.emgepron.mar.mil.br/index/index.php. Acessos: 31/05/2012

Rio de Janeiro. Além disso, a empresa também fabrica o submarino classe Tupi IKL 209, com oito lançadores de torpedo - que faz parte da linha de produção da empresa.

A EMGEPRON produz ainda as fragatas Classe Niterói (com canhões 4.5 e 40 mm, lançador duplo de mísseis tipo Exocet MM-40, triplo lançador de torpedo MK-46 e duplo lançador de foguete Boroc), corvetas, navios-patrulha, lanchas de ação rápida (LARs) para patrulhamento e desembarque de tropas, munições para artilharia naval, sistemas de lançamento de despistadores de mísseis (SLDMs) e sistemas de controle tático (Sicontas).

Por fim, dentre as grandes empresas do setor de defesa, não pode ser esquecida a EMBRAER, criada em 1969 para produzir aviões de uso militar e civil no Brasil, a empresa foi privatizada na primeira metade da década de 90 e hoje é a terceira maior fabricante do mundo, atrás apenas para a Airbus e a Boeing. No setor da defesa, a empresa afirma fornecer 50% dos aviões para a FAB. Ela produziu cerca 99 Super Tucanos, um avião de ataque leve que pode carregar até 1.500 kg de munição, incluindo sistemas de mísseis inteligentes e que também foi exportado para as forças aéreas de 22 países.

É importante destacar o potencial que a indústria de defesa brasileira tem de ser o eixo de um complexo regional para o qual existe demanda, a exemplo do governo chileno, um grande cliente das aeronaves brasileiras.

Santiago recentemente negociou um contrato para a compra de 12 Super Tucanos, que também tem como clientes as forças armadas da Colômbia, que inclusive utilizaram este modelo de aeronaval para atacar o já mencionado acampamento das FARC em território equatoriano, no início de 2008. A Embraer também produz aviões para treinamento militar e aeronaves de Inteligência, Reconhecimento e Vigilância (ISR)[113].

Inclusive sobre estes sistemas de monitoramento e vigilância do espaço aéreo e a utilização dos Super Tucanos como aviões de treinamento, são importantes como forma de possuir, ao mesmo tempo, eficácia operacional e baixo custo de aquisição, operação e manutenção[114].

---

[113]Disponível:http://www.embraerdefensesystems.com/portugues/content/home/ e http://www.rollingstone.com.br/edicao/24/o-complexo-industrial-militar-brasileiro..Acessos em 31/05/2011.

[114] Disponível:http://www.embraerdefensesystems.com/portugues/content/home/. Acessos: 31/05/2012

Dentre os demais países que possuem indústrias de defesa, destaca-se o Chile. O país, dentre diversas indústrias, possui um núcleo importante de indústrias estatais ligadas ao Exército e à Marinha, como a Asmar[115], da Marinha– que produz navios para a frota chilena e estrangeira e as fábricas do Exército: a Enaer[116] – que se dedica à manutenção, reparação e fabricação de aviões, partes e peças e a Famae[117] – produção de armas de infantaria e munições.

A concepção da política externa e de defesa brasileira de fomentar a constituição de um complexo regional de defesa leva em conta a possibilidade de parcerias com o setor industrial chileno. Existe também a necessidade estratégica de que dentre as empresas sul-americanas do setor de defesa, as brasileiras detém maior condições de investimento em pesquisa e tecnologia que as dos demais países.

Sob este aspecto, a indústria chilena e argentina, por exemplo, podem ter no Brasil um mercado consumidor importante para seus produtos, que embora sejam relevantes, são de característica semi-industrializada e com menor desenvolvimento tecnológico em comparação com o potencial de inovação que as empresas brasileiras possuem.

Mas a própria característica de terem menos inversão de capital e tecnologia investidos em seus produtos de defesa, torna suas indústrias de defesa complementares em relação às brasileiras. Isso em parte pode ser encarado como uma divisão de tarefas entre as empresas públicas e privadas dos estados da UNASUL.

Por outro lado, nada impede a formação de consórcios e joint – ventures entre empresas públicas (e privadas) brasileiras e destes países, desde que o haja algum mecanismo de controle das patentes em termos para a proteção das inovações tecnológicas e da produção industrial, que precisam ter um centro político e industrial sob a coordenação das autoridades brasileiras.

O Brasil precisa desenvolver um complexo regional industrial-militar, objetivo necessário em função dos ganhos econômicos como um todo e que impactam de forma positiva para o desenvolvimento científico-tecnológico e,

---

115 Disponível:http://www.asmar.cl/. Acessos: 06/06/2012
116 Disponível em: http://www.enaer.cl/. Acessos: 06/06/2012.
117 Disponível em:http://www.famae.cl/. Acessos: 06/06/2012.

logo, industrial do país, favorecendo o crescimento econômico, maior participação na competição econômica internacional em relação ao comércio, o que importa em termos de melhor inserção econômica do país, a partir de uma economia de escala que integra toda a América do Sul, o que fortalece ainda mais a integração regional.

Em termos do realismo político, o mais importante em o país lograr ser o eixo desse complexo regional é obter o sucesso e exercer o papel que a Alemanha exerce no campo econômico e que poderia exercer no campo da segurança na União Europeia. Em outras palavras, criar consórcio de empresas no setor de defesa com os demais países vizinhos da UNASUL. Isto é a única forma do país obter a autonomia tecnológica esperada no campo militar e, com isso, ascender ao status internacional como uma nação de primeira grandeza, exercendo, efetivamente, o direito à soberania política.

Em face do estágio da Revolução Científico-Tecnológica, cujos elos com os programas e gastos militares das principais potências tem suas raízes nos anos setenta e oitenta, a única nação hoje capaz de sustentar um complexo industrial-militar de forma isolada são os Estados Unidos, em virtude das características de sua poderosa economia e da relação entre as empresas do setor de defesa com o sistema financeiro daquele país.

Para as demais nações com potencial de exercer um destacado papel político e econômico, como Rússia, China, Alemanha, França, Grâ-Bretanha, Japão, Índia, África do Sul e Brasil, o caminho mais racional de obtenção de uma autonomia tecnológica, militar e, logo, industrial, é a integração de bases regionais de defesa.

Daí a importância das discussões e projetos relacionados à ciência, tecnologia e desenvolvimento de indústrias regionais de defesa propostos tanto no âmbito dos planos estratégicos previstos pelo Conselho de Defesa Sul-Americano, como pelo Livro Branco da Defesa Nacional[118].

Se a existência das indústrias de material de defesa é necessária enquanto produção dos meios necessários para prover as FFAA sul-americanas de condições de cumprir com suas diretrizes políticas e estratégicas, as capacidades operacionais e táticas são o resultado dos

---

[118] Sobre isto, ver o LBDN, capítulo 04 – Defesa e Desenvolvimento Industrial, p. 187 e capítulo 05 – Base Industrial de Defesa, p. 210.

próprios produtos ou materiais de defesa, a seguir analisados em termos bem genéricos.

2.4. Capacidades de Defesa do Brasil

2.4.1. Considerações Iniciais

Capacidades em termos de segurança e defesa devem ser entendidas como os meios eficazes de emprego do poder militar de um Estado para o fim de assegurar o cumprimento efetivo da sua missão constitucional, ou seja, a da defesa da unidade política enquanto uma soberania reconhecida no sistema internacional. Para isso, o princípio que deve nortear o eventual emprego do poder bélico deve ser o previsto pela PDN, pela EDN e pelo LBDN, ou seja, a dissuasão.

Dissuadir o adversário a atacar um Estado sob o ponto de vista da política internacional é ter os meios eficazes de reagir a uma agressão injusta e, com isso, repelir a violação à soberania e ao direito internacional. Do ponto de vista militar é o de contar com os meios necessários de fazer com que o inimigo atacante – ainda que possua um poder bélico superior - arque com custos insuportáveis dos pontos de vista militar, econômico, político e social, forçando que o mesmo cesse a agressão ou seja convencido a não recorrer à eventual recurso à guerra.

De acordo com as medidas de implementação previstas no item II, da Estratégia Nacional de Defesa (EDN), as capacidades desejáveis para as FFAA brasileiras são, conforme expressamente dispõe o decreto da EDN, estarem em situação de prontidão em caráter permanente a fim de poder lidar com as hipóteses de emprego, atuando de forma conjunta ou individual.

Prossegue o documento, ao tratar da importância da manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, que estejam em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais. Isto implica pensar desde a projeção de poder nas áreas de interesse estratégico à existência de estruturas eficazes de comando e controle e de Inteligência consolidadas, assim como na permanência da ação, sustentada por um adequado apoio logístico, buscando ao máximo a integração da logística das três Forças.

Do mesmo modo, o decreto de mobilização nacional trata do aumento do poder de combate, em curto prazo, pela incorporação de recursos mobilizáveis, previstos em lei e, por fim, da interoperabilidade nas operações conjuntas (Decreto 6703/2008).

Essas medidas estão relacionadas de acordo com a estruturação das FFAA brasileiras que a EDN expressamente declara a necessidade de submeterem ao Ministério de Defesa seus respectivos Planos de Equipamento e Articulação que implicam na especificação dos meios necessários para lidar com as hipóteses de emprego previstas no decreto.

Além disso, estes meios devem estar relacionados com um combate voltado para a estratégia militar de dissuasão, aumento da presença das forças militares no Atlântico Sul e na Amazônia, a criação de forças estratégicas de grande mobilidade e flexibilidade, similares às forças de elite de ação rápida, que necessitariam ser dotadas de material bélico avançado.

Dentro destes parâmetros, a EDN destaca a necessidade do Ministério da Defesa de dotar as forças singulares de Planos que atendam à metas de curto prazo (até 2014), médio prazo (entre 2015 a 2022) e, por fim, longo prazo (entre 2027 e 2030). É em relação às necessidades de curto, médio e longo prazo dos planos setoriais que deve ser entendida o papel das indústrias de material de defesa e da tecnologia enquanto meios indispensáveis de prover às forças militares de recursos para poderem cumprir com suas estratégias previstas na EDN e das doutrinas militares específicas.

Neste contexto é que a política que prevê compensação comercial, industrial e tecnológica a partir da nacionalização da produção e fornecimento de helicópteros de transporte e de reconhecimento e ataque para o Exército, assim como fortalecer as brigadas do ponto de vista operacional, como a política de produção dos blindados de transporte e de ataque, assim como o sistema de lançamento de mísseis e de constituição de forças de ação rápida.

Além disso, a EDN prevê a necessidade de projetar e construir submarinos convencionais e nucleares, além das embarcações de superfície (porta-aviões, fragatas) para atender às necessidades operacionais da Marinha. Por fim, no caso da Força Aérea, a aquisição e gradual nacionalização da produção de aviação de caça de última geração.

No entanto, contando com um orçamento em 2009, que foi de 55 bilhões de dólares, em 2010, de 61 bilhões de dólares e em 2011, de 66 bilhões de dólares.[119], o Brasil detém, em termos de dados brutos, o maior orçamento e a maior quantidade de forças, entre soldados e sistema de armas, contudo seus investimentos no campo da defesa tem sido bem abaixo da média, para atender àquelas medidas de implementação previstas pela EDN.

Por outro lado, em termos materiais, ou seja, o que o Brasil possui em termos de quantidade de homens e equipamentos, a situação parece confortável. Não obstante, um exame mais detido da situação e levando em conta as diretrizes e medidas de implementação e com a política de estruturação das FFAA brasileiras, revela tanto a atual insuficiência como a obsolescência em termos de material bélico. Esse cenário, somado aos baixos investimentos nas suas capacidades é preocupante para a maior economia da região e que busca uma liderança compartilhada e consensual na América do Sul no campo da cooperação de defesa.

Existe uma preocupação das FFAA brasileiras, em especial o Exército, com a fronteira Norte, desde pelo menos os anos 70, com a preocupação de ocupar e desenvolver a Amazônia, tornando essa imensa parte do país, mais integrada ao espaço econômico e político nacional. Projetos como o Calha Norte, surgidos no começo da década de 80, e do SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), foram medidas que começaram a ser implementadas ainda durante o regime civil-militar brasileiro e desde então tiveram continuidade enquanto políticas de estado.

O Projeto Calha Norte faz parte de um projeto mais amplo de realocar unidades militares, antes concentradas nas regiões sul e sudeste, tendo instalado, progressivamente, pelotões e unidades de fronteira, a cargo do Comando Militar da Amazônia. A preocupação do Brasil se deve a enorme fronteira de selva que o país compartilha com as Guianas, a Venezuela, a Colômbia, o Peru e a Bolívia[120].

---

[119] Os dados contam do livro Military Balance 2011- **Chapter Eight: Latin America and the Caribbean.** Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/ . <Acessos: 24/05/2012)

[120] Boa parcela da fronteira territorial com o estado boliviano é com a região centro-oeste, também de difícil patrulhamento e controle, dados os limites de recursos e efetivos.

O Brasil compartilha com os países andinos graves problemas fronteiriços relacionados com as denominadas ameaças não- estatais. Como ameaças não – estatais se considera as organizações privadas transnacionais de caráter ilícito. Elas podem ser ilustradas por sua atividade, como a presença de grupos clandestinos (tanto de nacionais como estrangeiros) envolvidos na indústria de desflorestamento ilegal, o contrabando de plantas e pedras preciosas, o tráfico de seres humanos, para não falar do narcotráfico e do contrabando de armamentos (munições desde revólveres a fuzis de uso exclusivo militar).

A percepção de ameaça em relação a esta região é percebida pelas autoridades brasileira como sensível em termos de segurança nacional desde o final da década de 1970, quando a negociação das disputas pelo aproveitamento dos recursos hídricos da região da Bacia do Prata com a Argentina foram resolvidas, além do fato do avanço da cooperação no campo da segurança entre estes dois países desde o começo da década de oitenta.

Nesta época, a Amazônia era percebida como região estratégica em termos de recursos hídricos e detentora de minerais estratégicos que possivelmente aguçariam o interesse de corporações internacionais pela sua exploração econômica em detrimento do interesse nacional.

Em razão disso a Amazônia passa a ser vista pelos militares como região que deveria ter a atenção prioritária em termos de ações de cunho estratégico-militar e social, por parte das Forças Armadas, em estreita colaboração com as demais agências do Estado brasileiro (FUNAI, Ministério da Saúde, Polícia Federal, etc.).

Assim, a busca por dotar a região de um número expressivo de militares mediante da criação do Comando Militar da Amazônia e o desenvolvimento dos vinte e oito (28) pelotões especiais de fronteira (PEFLON)[121], serviria tanto para o fortalecimento das bases existentes como ações de cunho cívico-social junto a comunidades ribeirinhas e de proteção às nações indígenas da região.

Por conseguinte, a elaboração de um importante marco institucional como a OTCA – Organização do Tratado da Cooperação da Amazônia - criada

[121] “Exército cria 28 Pelotões Especiais de Fronteiras”. Ver matéria na Revista Forças Armadas, disponível no site:http://www.revistaforcasarmadas.com.br/revista/estrutura/home4. Acessos: 02/10/2012.

nos anos 90, cujas origens se encontram no Tratado de Cooperação da Amazônia, são iniciativas do Brasil junto aos países fronteiriços em direção à criação de um fórum político-diplomático para a cooperação nos campos ambiental, econômico e securitário.

Isto tem o condão de demonstrar a crescente importância da região para o Brasil e a percepção de que os problemas de segurança[122]devem ser compartilhados com os países da região a fim de que se fortaleça a percepção de que os problemas de segurança da Amazônia demandam uma ação conjunta para o eficaz enfrentamento das questões de segurança regional.

Um passo importante em direção a esta questão foi o compartilhamento do projeto de criação de um amplo sistema de radares e censores desenvolvidos em parceria entre as FFAA e o Ministério de Ciência e Tecnologia – o SIVAM – o Sistema de Vigilância da Amazônia. Este sistema busca dotar o Exército, Marinha e Força Aérea de informações sobre deslocamento clandestino de grupos em terra, embarcações e aeronaves e que está sendo compartilhado com os governos vizinhos, mediante tratados de cooperação bilateral.

É neste quadro de cooperação regional e de crescente importância estratégica da região norte para as FFAA brasileiras, que passara a ser desenvolvidas reflexões de autoridades brasileiras, no seio das instituições militares, a respeito da necessidade de criar mecanismos institucionais de cooperação securitária com os países da região, o que serviria de inspiração para que as autoridades civis do Ministério da Defesa propusessem uma estrutura como a do Conselho de Defesa Sul-americano. Nesse sentido, foi feito um diagnóstico da insuficiência de recursos que as FFAA atualmente possuem, dado a obsolescência de seu material bélico e de enfraquecimento de sua antiga indústria bélica.

Assim, como atestam as tabelas adiante analisadas, mesmo possuindo de longe uma maior quantidade de efetivos e armamentos, a realidade dos problemas de segurança que o Brasil compartilha com os demais estados da UNASUL faz com que a capacidade atual do Brasil seja insuficiente para o cumprimento das metas estabelecidas em sua política de defesa nacional (II

[122] As questões de segurança são tanto as de natureza militar, como as de desenvolvimento regional, social e de segurança pública também.

PDN e explicitadas como politica de Estado na EDN) e intimamente relacionadas com o projeto de longo prazo do Brasil em Três Tempos, conforme mencionado anteriormente.

Um exame da situação dos recursos militares disponíveis pelo país torna clara essa insuficiência e a necessidade de compartilhar a criação de base industrial regional a fim de que o sistema da UNASUL e de seu CDS sejam capazes de prover para o Brasil recursos para que o país, por sua vez, se capacite em ser o grande provedor de segurança e estabilidade regional. Daí a necessidade de verificar em termos qualitativos e quantitativos os estoques de armas que o país possui. Nisto consiste o inventário das capacidades de defesa do país.

Nesse contexto, o recém- editado Livro Brasileiro de Defesa Nacional, trata em seu capítulo terceiro, intitulado “A Defesa e o Instrumento Militar”, das capacidades das três forças – Exército, Marinha e Aeronáutica.

O sistema de armas brasileiro principal da força terrestre compõe-se de fuzis de assalto, sistemas de lançamento de mísseis de artilharia, blindados pesados de emprego ofensivo (os MBT), blindados de porte médio, ambos são carros de combate, veículos blindados de transporte de tropa, de emprego mais logístico e defensivo. Nas páginas 118 a 121 do LBDN, encontra-se o inventário completo do sistema de armas da força terrestre[123].

Em termos mais específicos, de acordo o LBDN, página 121, relativamente à capacidade militar da força terrestre, esta contém em torno de 200 mil militares, compreendendo a força profissional, composta do quadro de carreira de sub-oficiais (sargentos, entre outros) e oficiais, selecionados por concurso público, além dos recrutas, que são a maioria, selecionada através do serviço militar obrigatório ao cidadão. Os primeiros, portanto, integram o quadro permanente e sua formação se faz de forma continuada, tendo por base as respectivas escolas preparatórias, academias e escolas de aperfeiçoamento.

De forma isolada e também conjuntamente com as demais forças, o Exército tem três objetivos específicos, de cunho político-estratégico: garantir a defesa do território nacional, projetar o poder militar com o fim de assegurar os

[123] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012.

interesses vitais do país no exterior e atender às demandas da política exterior relativamente à segurança, paz internacional e de integração regional.

Neste contexto, as capacidades hoje tidas como nevrálgicas para a consolidação do Exército como uma força armada adaptada às novas condições dos conflitos que irão caracterizar o combate no século XXI, tem-se como necessário desenvolver: a dissuasão proporcional ao peso político do país, a projeção internacional da força terrestre em apoio à atividade diplomática, ao domínio do campo cibernético, doutrina que possa ser aplicada à realidade das necessidades estratégicas da força, treinamento e profissionalização do soldado, orçamento compatível com as necessidades de defesa em termos dos objetivos estratégicos, operacionais e táticos, entre outros.

Em relação à Marinha, tem-se como parte fundamental de seu sistema de marmas o porta-aviões (também conhecido por navio-aeródromo, com aviação de caça embarcada), fragatas, submarinos convencionais e o projeto do submarino com motor a propulsão nuclear.

De acordo com os dados oficiais colhidos pelo libro branco da defesa nacional, a força naval brasileira, na página 98, possui um efetivo de 60 mil militares, em sua maioria do quadro permanente e conta com a perspectiva de um acréscimo do efetivo até 2030, sendo que a Marinha busca adequar-se às exigências da Estratégia Nacional de Defesa, em especial quanto ao PAED – Plano de Articulação e Equipamento da Defesa[124], ao PNM – Programa Nuclear da Marinha, PROSUB – Plano de Desenvolvimento de Submarinos e, por fim, o PRM – Plano de Reaparelhamento da Marinha.

Tais planos decorrem da necessidade de conferir efetividade à missão constitucional da força em patrulhar e proteger as águas jurisdicionais nacionais. Para isso, a força naval deve ter a capacidade de negar o uso do mar ao inimigo, controlar as áreas do Atlântico e dos rios sob a jurisdição brasileira, projetar poder sobre terra firme, sendo que todas estas ações devem ter por princípio a dissuasão.

Nesse sentido, a Marinha deverá contar com meios eficazes de assegurar a defesa mediante o uso de porta-aviões, que tecnicamente são

---

[124] O referido plano é detalhado a partir da página 192 do Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012.

navios-aeródromos, que prevêem o uso de aviação de caça embarcada, a fim de poder exconjurar as ameaças de ataque aéreo, eis que na guerra naval moderna, os denominados navios- escolta tem limites táticos no enfrentamento de um ataque de uma esquadrilha de aviões, além do emprego de submarinos convencionais e de propulsão nuclear no patrulhamento e defesa da costa. A relação completa do inventário da Marinha do Brasil se encontra entre as páginas 83 a 86 do LBDN[125].

Por fim, a FAB – Força Aérea Brasileira - conta com aviação de transporte, helicópteros e o eixo de seu poder aéreo, que são as diversas modalidades de aviação de caça. É, assim, tendo estas considerações em conta, é que devem ser enquadradas as reais capacidades do país, conforme seguem as tabelas seguintes.

Na página 133 do LBDN estão elencadas as condições de capacidade da Força Aérea Brasileira – FAB- de cumprir eficazmente com sua missão constitucional de assegurar a soberania e defesa do espaço aéreo nacional. A Força Aérea conta com um efetivo de 67 mil militares, em sua grande maioria pertencentes a um quadro permanente de servidores públicos federais militares. A relação completa do inventário de sistema de armas se encontra nas páginas 138 a 143 do LBDN.

Em termos de capacidades, a FAB necessita de ter condições de visualização das áreas de crise e conflito, de capacitação tecnológica, proceder a apoio logístico às demais forças, contar com a digitalização e segurança de seus sistemas de comunicação, sistemas de inteligência, aperfeiçoar o sistema de tomada de decisão a partir dos procedimentos de comando e controle e dar ênfase no treinamento e aperfeiçoamento de seus recursos humanos.

Abaixo, uma ilustração em tabela, em termos quantitativos, de um quadro geral das três forças do Brasil para o ano de 2010:

Tabela 13– FFAA do Brasil em 2010[126]

[125] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012.

[126] Fonte: elaboração com base no Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e de

MARINHA	Pessoal	Navios	Submarino	Fragata	Fuzil	Blindados\Art.
	67 mil	92	5	90	15.250	159
EXÉRCITO	Pessoal	Car.Cbt.	VBTP	Art.	Helicp.	AT\AA
	190 mil	999	807	1805	79	913\124
FAB	Pessoal	Caças	Aviação Transp.		Helicp.	
	70.710	308	348		93	

Fonte: elaboração com base no Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e de Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada por International Institute for Strategic Studies (IISS) – Military Balance 2010.

A tabela a seguir trata da de alguns itens identificados para o ano seguinte, conforme dados do Military Balance 2011, em termos de inventário dos principais armamentos das três forças, com destaque para os blindados do Exército, navios, fragatas e submarinos da Marinha e, por fim, os caças militares, aviões cuja concepção original destina-se para missões ofensivas, de ataque da Força Aérea Brasileira – FAB.

Tabela 14 – FFAA do Brasil em 2011: 318 mil e 480 (total de militares)[127]

MARINHA	**EFETIVO**	**NAVIOS**	**SUBMARINO**	**FRAGATA**	**Art.**	**Helicop.**
	57 mil	15**	5*	11		
EXÉRCITO	**EFETIVO**	**MBT**	**Carros de combate médio**	**Blindados VBTL**	**Art.**	**Helicop.**
	190 mil	267 Leopard (MBT);	152 M-41B/M-41C; 408 EE-9 Cascavel e	807 (APC)	1805	51

Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada por International Institute for Strategic Studies (IISS) – Military Balance 2010.

[127] Fonte: elaboração própria com base no Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

			223 EE-11 Urutu; APC (T) 584 M-113			
FAB	**EFETIVO**	**CAÇAS**	**AV. TRANSP.**			**Helicop.**
	69.480	256	178 +271			6Mi-35M Hind (AH-2) de ataque; 70 de transporte

Fonte: elaboração própria com base no IISS MILITARY BALANCE 2011

*Submarinos Tupi (4) e Tikuna (1)

** 1 Porta-Aviões, 4 destróiers e 11 fragatas

Tendo em conta as tabelas de 2010 e 2011 e analisando de forma mais cautelosa a natureza dos sistemas de armas das Forças Armadas brasileiras, pode-se ter uma ideia realista a cerca das capacidades das forças singulares de cumprirem com o dever constitucional de assegurar a defesa do país mediante o emprego do poder militar em termos dissuasórios. Em primeiro lugar, é examinado o Exército, seguidos da Marinha e da Aeronáutica.

2.4.2. Exército

O Exército é a maior das Forças Armadas brasileiras sob o ponto de vista numérico e a instituição historicamente identificada com a identidade nacional brasileira. É a instituição que está mais presente na região crítica da Amazônia. Contudo, os recursos orçamentários destinados à esta importante instituição nacional para investimento em capacidade de defesa estão aquém do necessário.

Em anos recentes**,** a fim de que a força terrestre possa cumprir com as diretrizes previstas na Estratégia Nacional de Defesa, lançada pelo Ministério

da Defesa, o Exército conta com o projeto da Estratégia Braço Forte, um plano de reequipamento e modernização que projetava a necessidade de investimentos em torno de 150 bilhões de reais[128]**.**

No campo do preparo do soldado tem-se o projeto em curso é o sistema Combatente Brasileiro do Futuro (COBRA)[129], cujo objetivo é fornecer equipamento para os soldados de infantaria com um sistema de armas, comunicações, a fim de que mesmo à distância através da utilização da tecnologia de rastreamento por infravermelho e baseado no sistema FELIN do exército da França. Isto proporciona um maior rendimento tático do emprego de unidades militares menores, como pelotões, que teriam importante função operacional e tática em missões na Amazônia, cuja defesa em parte é baseada nos pelotões de fronteira[130]**.**

Além disso, em relação aos armamentos de mão, o Exército conta também com um programa de renovação dos fuzis, adotando-se um novo modelo de calibre 5.56 mm, sendo o moderno fuzil de assalto brasileiro IMBEL MD97, o mais cogitado para a substituição, já que o fabricante é a empresa IMBEL, estatal ligada institucionalmente ao Exército. A previsão original seria a aquisição de duzentas mil unidades[131].

O Brasil possui condições de com a regionalização de uma indústria de defesa, com a diversificação da produção em plantas industriais nos países vizinhos para peças e componentes de armamentos, desde fuzis e metralhadoras até equipamentos mais sofisticados como blindados, por exemplo, obter uma padronização. Isto significa que os exércitos sul-americanos poderiam atuar conjuntamente com maior eficácia em missões de paz e de resgate em caso de catástrofes naturais, caso utilizem os mesmos equipamentos, que viriam com a ter tecnológica sul-americana.

Em relação ao desenvolvimento de armamento de defesa contra blindados, o Exército brasileiro tem desenvolvido com tecnologia nacional, o sistema denominado de *ALAC* – Arma Leve Anti-Carro - com 84 mm, cujo objetivo visa a cobertura dos soldados de infantaria contra blindados inimigos.

---

[128] Sobre o projeto ver: ↑http://defesamilitarbrasil.blogspot.com/2009/06/exercito-planeja-gastar-150-bilhoes-de.html Defesa Militar e www.exercito.gov.br. Acessos em 24/05/2012

[129] Disponível em: http://www.forte.jor.br/tag/combatente-brasileiro/ Forças Terrestres. Acessos em: 24/05/2012

[130] Disponível em: http://www.aereo.jor.br/2009/11/05/sagem-felin/ Poder Aéreo. Acessos em 24/05/2012

[131] Disponível em:http://www.militarypower.com.br/brasil.htm Military Power. Acessos em 24/05/2012

Este armamento tem a capacidade de perfurar blindagens de aço com espessura de até 250 mm. Além disso, tem capacidade de atingir alvos com precisão de até 300 metros de distância em menos de 2 segundos[132].

Outro armamento com tecnologia desenvolvida pelo Centro Tecnológico do Exército é o Míssil MSS 1.2 AC, que possui alcançe útil de até 2.000 metros de distância e pode ser usado contra casamatas, barcos, pequenas edificações e helicópteros, sendo seu uso fundamental para a proteção das fronteiras do norte do país.[133] Já no campo dos veículos blindados, existem importantes projetos em andamento como a parceria com a empresa italiana IVECO, para a construção, com projeto nacional de propriedade do Exército, de dois mil blindados VBTP-MR Guarani, para transporte de tropas[134].

O Exército Brasileiro possui como veículos blindados de transporte de soldados os Urutus fabricados pela Engesa desde 1974, e os M113, de fabricação americana, da época da Guerra do Vietnã. Para substituí-los, a italiana IVECO desenvolveu em parceria com o Exército um novo veículo blindado para o transporte de tropas (VBTP), conhecido como Guarani[135]**.**

O projeto foi viabilizado a partir da reunião de ministros da defesa do Brasil, Celso Amorim, e da Argentina, Arturo Puricelli, em Brasília, em 17 de abril de 2012[136]. Na ocasião foi regulamentado o documento Mecanismo de Diálogo Estratégico de Nível Vice-Ministerial entre ambos os ministérios da defesa.

Dentre os temas tratados a respeito da cooperação de defesa, destacaram-se a ampliação da cooperação entre escolas militares, iniciativas conjuntas a respeito da indústria de defesa, ciência e tecnologia, exercícios operacionais entre ambas FFAA, cooperação no campo da cibernética,

---

[132]Disponível em: http://www.dct.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=71 Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro. Acessos: 24/05/2012

[133] Disponível em:http://www.forte.jor.br/2009/04/02/comeca-a-producao-do-primeiro-vbtp-mr-para-o-eb/ Forças Terrestres. Acessos: 24/05/2012

[134] Disponível : www.wikepedia.org.br. Acessos: 24/05/2012

[135] Disponível em:http://www.defesanet.com.br/guarani/noticia/5633/Guarani-entra-em-producao-em-Sete-Lagoas. Acessos: 09/04/2012

[136] O teor desta reunião de Ministros de Defesa do Brasil e da Argentina se encontra em um comunicado conjunto cujo objetivo era o reforço da cooperação bilateral e o fortalecimento da UNASUL.Disponível em:**http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/5668/Brasil-Argentina---Comunicado-Conjunto. Acessos: 13/06/2012**

coordenar posições dos ministérios no âmbito da Conferência de Ministros de Defesa das Américas e tratar dos procedimentos relacionados a acordos de confidencialidade em matéria de defesa.

Nesta reunião, além dos temas acima elencados, que os ministros trataram, da produção do veículo leve conhecido por Gaúcho e da produção do blindado Guarani. O referido veículo possui capacidade para abrigar 11 soldados e capacidade de carga de até três toneladas. Projetam-se a fabricação de 2.044 unidades até 2032, resultado de uma licitação que começou em 2007. O projeto é nacional, tendo envolvido uma equipe de 30 engenheiros da IVECO, Exército e Fiat. Assim a empresa, que pertence ao Grupo Fiat, da Itália, vai produzir as unidades a um custo de R$ 6 bilhões de reais, tendo previsão de geração de 350 empregos e investidos R$ 75 milhões de reais.

A IVECO firmou parceria com o Exército Brasileiro, através do Centro de Tecnologia do Exército, em para fabricar os veículos militares blindados, na sua fábrica de Sete Lagoas, região Central de Minas Gerais. O modelo, conhecido como Guarani, é um VBTP – Veículo Blindado para Transporte de Pessoas (VBTP). A força terrestre já encomendou 2.044 unidades. A projeção é de que aproximadamente em torno de cem unidades por ano sejam entregues ao Exército nos próximos vinte anos.

Segundo o presidente da IVECO para a América Latina, Marco Mazzu, o contrato inicial é de R$ 6 bilhões, o que dá em média de R$ 2,9 milhões por unidade (custo de cada blindado). Só para ter uma ideia, a venda realizada para a Argentina de quatorze unidades irá somar em torno de 38 milhões de reais, sendo que pelo contrato firmado entre a empresa e o Exército brasileiro, uma parte do valor das vendas ficaria como crédito financeiro para a força terrestre.

Isto é muito importante, pois são recursos que irão para o orçamento setorial da força singular e poderão ser usados para investimento no projeto
Esse produto de defesa – o Guarani - será o primeiro da divisão de veículos de defesa que a IVECO lançou. Além de atender às demandas militares, essa iniciativa demonstra a forte relação com o desenvolvimento industrial e geração de emprego e renda. Para comportar a produção, a fábrica de Sete Lagoas

receberá R$ 75 milhões em investimentos e, quando estiver em pleno funcionamento, 350 empregos diretos serão gerados.

Nas palavras de seu presidente:

> **"Essa nova divisão da Iveco representa impulso para a indústria de defesa nacional e maior crescimento para o Estado de Minas Gerais", destaca Mazzu, que participou ontem da apresentação do Guarani, na Cidade Administrativa[137].**

O problema, no entanto, está no fator tempo, pois seriam necessários maiores investimentos para que o tempo de fabricação dos de dois mil veículos fosse fabricados em dez anos. Situações como esta deve ser objeto de apreciação e de aceleração dos processos de produção e incorporação de novas tecnologias em termos de maior velocidade, melhorar a proteção de blindagem do aço empregado e, por fim, otimizar o tempo.

A fabricação está a cargo da fábrica da IVECO, no município de Sete Lagoas, em Minas Gerais, em uma instalação moderna de 18 mil metros quadrados que é direcionada para a produção de modelos da Divisão de Veículos de Defesa. Projetam-se exportar para outros países esse modelo. O primeiro lote inclui o da foto abaixo e mais 16 Guarani, todos ainda montados com peças importadas, mas os prognósticos é obter pelo menos 60% de nacionalização.

Sob este aspecto, uma indústria regional de defesa, poderia implicar na criação dos motores, fabricação do canhão e componentes de blindagem e de material eletrônico que possam ser na maior parte são desenvolvidas por indústrias nacionais ou em regime de *joint-ventures* com similares argentinos, chilenos e venezuelanos, sendo que atualmente as peças que são importadas e demandam tecnologia e maior valor agregado na fabricação poderiam ser feitas em solo nacional pelas empresas brasileiras.

A necessidade de produzir com tecnologia nacional os blindados atesta não somente a demanda de caráter estratégico para o Exército, como também o interesse na produção de materiais de defesa para exportar para o entorno

[137] Disponível em: http://www.jogodopoder.com/blog/economia/iveco-produzira-blindados-guarani-em-sete-lagoas-e-antonio-anastasia-diz-que-minas-se-consolida-vocacao-na-area-de-defesa/. Acessos: 27/05/12.

regional. Neste contexto, os primeiros resultados que poderão impulsionar a criação de uma base regional de indústria de defesa parece estar sendo implementada também a partir das relações bilaterais – da diplomacia militar. Um exemplo é a decisão argentina de aquisição dos blindados.

Assim, no primeiro semestre de 2012, o chefe do Estado – Maior Conjunto das Forças Armadas do Brasil, General-de-Exército, José Carlos De Nardi, foi o encarregado de negociar com o país vizinho a venda do Guarani[138]. Em abril de 2012, o general De Nardi se encontrou com o ministro da defesa da Argentina, Arturo Puricelli, para tratar das negociações que envolvem questões técnicas e financeiras, e que contaria com a participação da empresa Iveco, encarregada da produção das 14 unidades iniciais do VBT para fornecer para Buenos Aires, com previsão de entrega já em 2013. De acordo com o inventário à página 119 do LBDN, 04 unidades do VBTP-MR Guarani estão operacionais.

Este tipo de blindado destina-se ao transporte de tropas e não tanto ao combate direto. Isso não significa que o Guarani não possa ter emprego tático, eis que a blindagem tem capacidade de suportar a disparos de calibre até 7,62mm, comum em fuzis de assalto; entretanto não tem a capacidade ofensiva de um tanque de guerra, o MBT, caso dos modelos Leopard, abaixo elencados. A visualização do carro blindado Guarani encontra-se na página 288 (fig. 01) dos anexos.

O Exército brasileiro também contratou do governo alemão, a encomenda de duzentos e cinquenta carros de combate Leopard 1A5[139]que irão compor as unidades de cavalaria e que já está em produção. Trata-se de um MBT – Main Battle Tank – ou seja, um blindado pesado, também conhecido por carro de combate. O Exército conta com 250 unidades, conforme o LBDN, à pagina 118.

A aquisição desses carros de combate foi um avanço histórico, mas não devem ser esquecidas duas considerações: a primeira é que o Brasil já

---

[138] Ver "Exército argentino negocia compra do blindado Guarani". Artigo de notícia disponível em:**http://www.defesanet.com.br/guarani/noticia/6046/Exercito-argentino-negocia-compra-do-blindado-Guarani. Acessos: 13/06/2012.**

[139] Disponível em: http://www.forte.jor.br/tag/leopard-1a5/ Forças Terrestres. Ver também sobre a recente aquisição do blindado, o artigo de análise, de autoria de Carlos S. Bastos, do Centro de Pesquisas Estratégicas da Universidade Federal de Juiz de Fora, disponível em http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/LEOPARD1A5.pdf Acessos: 24/05/2012

demonstrou a capacidade de produzir blindados à altura dos Leopard, com a experiência dos Osório nos anos 80, e a segunda é que alguns países da região, como o Chile, possuem modelos mais avançados.

Desde os anos 60, o país vem adquirindo carros de combate modelo M41 Walker Bulldog, mas que eram carros de combate leve, fabricados por empresas norte-americanas[140]. Contudo, com a aproximação da obsolescência deste blindado (M41) e com a paralização da fabricação de similares nacionais, como o Tamoyo e o Osório, o Brasil decidiu-se pela aquisição dos modelos Leopard.

A busca pela nacionalização da fabricação de blindados leves é médios e pesados data de esforços da Engesa e do Centro Técnico do Exército de desenvolver modelos a partir de protótipos similares ao M41, blindado leve, e dos M1 A1 Abrams, blindado pesado, dos Estados Unidos. Dessa forma, entre fins da década de 70 e começo da década de 80, o Brasil iria buscar desenvolver os modelos nacionais baseados no M41 (como foi o caso do Tamoyo) e os M1 A 1 Abrams (como foi o caso dos Osório).

Nesse sentido, os famosos Osório EET1, da Engesa, começaram a ser fabricados em 1985. Este tanque teve grande sucesso ao ser comercializado para países como Arábia Saudita e outras nações do Oriente Mèdio, sendo testado com sucesso naquele país em 1987.

Esta foi a primeira experiência brasileira no desenvolvimento de carro de combate blindado pesado, voltado para missões ofensivas (ataque). Muito se afirma que este blindado brasileiro estava a frente dos famosos tanques Leopard e foi, sem sombra e dúvida, o mais avançado blindado do inventário do Exército brasileiro, único com um canhão de 120 milímetros.

Não obstante, a capacidade tecnológica e operacional da Engesa em ter obtido sucesso com a sua fabricação e o êxito comercial da exportação deste material bélico, o projeto de desenvolvimento de blindados sofrera sério revés.

Isto se deveu a fatores como a crise da dívida nos anos 80, a proximidade da Guerra do Golfo, de 1991, o desinteresse do governo Collor em investir em projetos de defesa e a própria reticência de setores do Exército, em

[140] As informações a respeito deste e outros tipos de blindados leves e pesados está disponível em:http://pt.wikipedia.org/wiki/M41_Walker_Bulldog;http://www.globalsecurity.org/military/systems/ground/m41.htm e http://afvdb.50megs.com/usa/m41bulldog.html. Acessos: 21/06/2012.

produzir um blindado de alto custo de investimento e manutenção e que não correspoderia aos objetivos de uma estratégia defensiva (como era o caso das FFAA brasileiras), fez com que o projeto de desenvolvimento deste carro de combate fosse encerrado.

O Tamoyo[141], por sua vez, é um carro de combate brasileiro, blindado, de porte médio, mais voltado para atender às necessidades táticas do combate na selva, o que interessava mais ao Exército brasileiro, desde pelo menos 1978, quando se projetou uma gradual nacionalização dos componentes do M41 que era importado. Assim, o Tamoyo foi desenvolvido pela empresa Bernardini em parceria com o Centro Tecnológico do Exército, e resultaram da experiência de modernização do M41C Caxias, pois o Brasil queria se inspirar nos M41 norte-americanos e produzir um similiar nacional.

Estas experiências históricas, vividas pela parceria entre o Exército e empresas como a Engesa são importantes para destacar a viabilidade do retorno do projeto de nacionalização e comercialização de diversos tipos de blindados, tendo como mercado preferencial os países do entorno regional.

Porém, como é visto nas páginas seguintes, estados como o Chile tem adquirido versões mais modernas que a brasileira, com efeitos no rendimento nas operações táticas, o que faz com que o Brasil esteja perdendo a vanguarda em termos de possuir um sistema de blindados de primeira linha na América do Sul.

Não deve ser esquecido que a posse de sistemas de armas mais avançado não significa apenas atender a objetivos relacionados com a manutenção de corridas armamentistas nem tampouco com vistas a ameaças estatais. Não são estes os objetivos principais do Brasil, no curto prazo, eis que o país busca conformar um arranjo regional de segurança justamente para evitar uma deterioração rumo a uma corrida armamentista e prevenir a eclosão de focos de instabilidade regional.

É importante, assim, destacar a relevância do poder simbólico que uma nação que se pretenda ser o porta-voz da UNASUL, deva ter ao possuir os mais modernos arsenais, a fim de manter a liderança em termos de capacidade no seu entorno regional.

---

[141] Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Tamoyo_(carro_de_combate). Acessos: 21/06/2012.

Outro importante blindado é o carro de combate da família Leopard. A visualização do modelo do blindado Leopard 1A5, do Exército brasileiro, se encontra na página 289 (fig. 02) dos anexos. O Leopard brasileiro conta com uma velocidade de 65 km por hora, e 42 toneladas, 450 km de autonomia, o que é importante em termos de autonomia de combustível levando em combustível e, principalmente, o uso do terreno em que seria empregado. Possuí ainda canhão de 105 milímetros. Atualmente, no município gaúcho de Santa Maria, em uma das maiores unidades do Exército no país, a empresa alemã blindados da KMW - Krauss Maffei Wegmann[142], está fabricando este modelo do Leopard desde o primeiro semestre de 2010[143].

A possibilidade de converter Santa Maria em um dos pólos de um complexo regional de defesa, nucleado pelo Estado brasileiro, em um estado geograficamente situado no cone sul, traz vantagens em termos de associar as indústrias chilena e argentina em um projeto de produção e fabricação deste tipo de veículo militar, com ganhos para todos os países envolvidos num eventual projeto desta envergadura.

Segundo dados do Military Balance Book (IISS), de 2011, o Exército brasileiro conta com 267 MBT (mail batlle tank), os carros de combate de ataque (também conhecidos popularmente por 'tanques de guerra'). Dentre estes, 128 são os 128 Leopard 1A1BE, 48 Leopard 1A5BR, sendo que mais 172 deste modelo já foram encomendados e, por fim, 91 tanques M-60A3/TTS . Segundo a mesma fonte do Military Balance Book (IISS), de 2011, importante também destacar as 152 unidades M-41B/M-41C, é um carro de combate médio, moderno e simples, que é um dos principais veículos utilizados pelas Brigadas de 5ª Brigada de Cavalaria Blindada, bem como pelos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Regimentos de Carros de Combate, 4º, 6º, 9º e 20º Regimento de Cavalaria Blindado das tropas do Exército brasileiro. Ele é derivado do M41 americano e começou a ser produzido no país no final da década de 1950 no país e encontra-se em uso[144].

---

[142] Disponível em: http://www.defesanet.com.br/laad2011/noticia/582/KMW-and-FFG-Strategic-cooperation-Brazilian-M113-upgrades-Acessos: 21/06/2012.

[143] Disponível em: http://www.forte.jor.br/2010/12/17/fabrica-de-blindados-alema-vai-instalar-filial-em-santa-maria/. Acessos: 20/06/2012.

[144]Para maiores detalhes do veículo ver o seguinte site: http://www.redetec.org.br/inventabrasil/caxias.htm. Acessos: 27/05/2012

Contudo, o blindado que conta com sua versão mais moderna é o que o Chile adquiriu e possui maior autonomia, maior capacidade de fogo pelo tamanho do seu canhão e maior tonelagem. Ver o modelo usado pelo exército chileno, o Leopard 2 A 4, visualizado na página290 (fig. 03) dos anexos.

O modelo em questão é australiano, mas o Chile adquiriu 118 unidades desta geração de blindados pesados, sendo o único estado sul-americano a possuir este modelo, mais avançado que os 1A 5 e 1A B adquiridos pelo Brasil. Os Leopard são originalmente de fabricação alemã das empresas Porche, Rheinmetall e Borgward[145], mas o acesso às fontes de dados mais atualizadas e confiáveis indicam que é o conglomerado alemã Weingman-Klaus-Maffei[146] que está produzindo diversos modelos dos Leopard na Alemanha, no Brasil (em Santa Maria, RS) e em diversos países do mundo.

Os primeiros modelos datam de meados da década de 50 e visavam substituir os antigos carros de combate M 47 e 48, em uso pelo exército alemão[147]. Existem modelos 1A 1, 1A 2, 1A 3, 1A 4, 1A 5, que datam, respectivamente, das décadas de 70 e 80. Já o Leopard 2 A 4[148] começaram a ser produzidos pelos alemães nos anos 80. A versão adquirida pelo Chile, ilustrada na página 290 (fig. 03) tem velocidade de 72 km por hora 550 km de autonomia, possuindo ainda um canhão com 120 milímetros e 55150 kg de peso em capacidade máxima para combate (ou seja, com tripulação e munição carregada) além de 1200 litros de combustível.

Em termos de cooperação de bases industriais de defesa e que tem impacto no balanço de capacidades dos estados da região, Brasil e Argentina estão desenvolvendo um veículo de reconhecimento denominado “Gaúcho”, cuja finalidade é ser aerotransportável e foi desenvolvido em parceria entre o Exército Brasileiro e o Exército Argentino, visando o emprego de forças especiais.

---

[145]Informações obtidas nos sites defesanet, do ministério da defesa e de wikepedia indicam que AA fabricação dos Leopard 1A 5 e 2A 4 estariam sendo produzidos pelo conglomerado de emrpesas alemãs Wegmann-Klaus-Maffei . Disponível também em: http://en.wikipedia.org/wiki/Krauss-Maffei. Acessos: 21/06/2012.

[146] Disponível em: http://www.areamilitar.net/DIRECTORIO/TER.aspx?NN=62&P=15. Acessos; 21/06/2012.

[147] Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Leopard. Acessos: 21/06/2012.

[148]Dados sobre o blindado estão disponíveis em: http://www.areamilitar.net/directorio/TER.aspx?nn=63. Acessos: 21/06/2012.

Uma questão importante é que a regionalização da fabricação de blindados de ataque, de caráter ofensivo, portanto, devam ser desenvolvidos por um consórcio de empresas dos países da UNASUL, pois os tanques de batalha (ou de guerra) de última geração são importante instrumento da cavalaria motorizada da força terrestre na defesa do território e no emprego eficiente em missões de paz. Claro que sua utilização deve levar em conta a fabricação de modelos adaptados para as diferentes características geográficas e climáticas que o continente sul-americano apresenta.

De igual modo, o Exército também já fez o pedido de encomenda de cento e vinte unidades da viatura de reconhecimento Marruá junto à empresa brasileira Agrale, sediada no Rio Grande do Sul. Abaixo segue uma relação do inventário geral dos sistemas de armamentos existente hoje no Exército brasileiro, muitos dos quais em estado de obsolescência, em termos de armas relacionadas aos blindados e às espécies de artilharia.

A situação serve para demonstrar que, em que pese o conjunto das forças armadas brasileiras ser quantitativamente superior aos dos vizinhos sul-americanos, há hoje uma situação preocupante em termos de investimentos nas forças armadas brasileiras.

Isto se deve em razão do descompasso em termos de avanços tecnológicos devido ao descuido com a parte do orçamento do Ministério da Defesa que é destinada aos investimentos e com a falta de apoio às indústrias de defesa nacionais. Tal cenário deixou a capacidade de combate do país com sérios desafios a solucionar a fim de que possa cumprir com as diretrizes setoriais de cada força conforme previsto na Estratégia Nacional de Defesa e que se relacionam com o emprego no cenário regional.

No caso dos veículos blindados, o Exército brasileiro possui atualmente o seguinte, muitos dos quais em estado de obsolescência e que estão sendo gradualmente substituídos, vez que remontam às décadas de 70 e 80. A relação de veículos blindados[149] do Exército brasileiro, conforme dados obtidos de www.wikepedia.org é a seguinte:

[149] Aqui, não foram descriminados os tipos de blindados. Como o leitor poderá perceber, os Leopard e os M-41B/C são carros de combate, enquanto que os demais são veículos blindados para transporte de tropas. Já o M60 Patton A3 TTS Foi primeiro tanque de batalha principal, dos Estados Unidos Passou a ser construído em 1957. Ele foi projetado para combater a ameaça representada pelo T-54 soviéticos e tanques T-55, que foram superiores em todos os

Tabela 15 – relação dos principais blindados do Exército Brasileiro em uso - 2011[150]

Os **M109** é o obuseiro auto-propulsado mais moderno do Exército Brasileiro.
250 Leopard 1A5 (Todos foram entregues o ultimo lote chegou no Brasil no dia 02 de fevereiro de 2012)
128 Leopard 1A1 - Em processo **de desativação.**
91 M60 Patton A3 TTS.
112 M-41B/C - Em processo **de desativação**.
409 EE-9 Cascavel (**45** foram repotencializados) serão substituídos pelo **VBTP-MR.**
213 EE-11 Urutu (**121** foram repotencializados) serão substituídos pelo VBTP-MR.
584 M113-B. (**376** serão repotencializados e **208** serão recuperados)
VBTP-MR Guarani (Em desenvolvimento) (serão **2.044 veículos** desta família).

Fonte: www.wikepedia.org. Acessos: 24/05/2012

A força terrestre necessita, assim, ter o investimento em projetos como estes no campo dos armamentos a partir da retomada em curso dos projetos de investimento na indústria de defesa[151], além de contar com uma reforma que mantenha o sistema de conscritos aliado a um crescente investimento nas forças de elite. Em primeiro lugar, dando seguimento ao deslocamento de unidades militares do EB para a Amazônia e Centro-Oeste, é necessário contar com efetivos, no mínimo superiores aos cem mil homens atuais.

As razões para isso são que na guerra moderna em face do estágio atual da digitalização dos conflitos, a massa humana de combatentes volta a ser crucial para o desfecho da sucessão de combates que compõem uma guerra. Ou seja, na hipótese de um cenário de invasões de potências militares em razão de controlar os recursos naturais, provavelmente o pesadelo da

aspectos para os tanques de médio porte E.U. O M48. Os Foram fabricados pela Chrysler 180 MBT. A sua produção encerrou-se em 1987. Nota da w http://pt.wikipedia.org/wiki/M60_%28tanque%29. Acessos: 27/05/12.

[150] Fonte: www.wikepedia.org. Acessos: 24/05/2012

[151] São os projetos COMDEFESA e PRO-DEFESA, que, tendo a coordenação do Ministério da Defesa, envolvem a colaboração de projetos do Ministério da Indústria de Desenvolvimento, Ministério de Ciência e Tecnologia e Ministério de Relações Exteriores, sendo que a sociedade empresarial participa mediante iniciativas como a ABDI – Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial e ABIMDE – Associação Brasileira de Indústrias de Material da Defesa.

guerra em duas frentes será uma dura realidade que o país e o resto do continente terão de enfrentar.

Caso a integração militar não esteja consolidada quando isto vier a ocorrer, o país não poderá contar sozinho, com suas forças, ainda que estas sejam as mais fortes da região. Um conflito que envolva o uso de submarinos com uso de mísseis de médio e longo alcance no litoral brasileiro e que ameacem a estrutura industrial do Sudeste e o pré-sal dividirá necessariamente as forças nacionais.

Mas o que isto tem a ver com a cooperação militar da UNASUL? A necessidade da cooperação, em primeiro lugar, visa a criar mecanismos de prevenção de conflitos e estabilidade necessária da região estratégica central para a diplomacia brasileira. Mas na eventualidade de grave crise em alguma nação, o país deverá estar apto jurídica e militarmente para intervir. Para isso, o país precisará de um sistema de alianças que, no mínimo, garantam a neutralidade e, no máximo, o apoio logístico e com tropas para que o Brasil proteja seus recursos, pois se o Brasil perder um conflito com alguma nação extra-regional, isto representará uma grave ameaça para os demais estados sul-americanos.

Além disso, para contar com um sistema de munições com fuzis e metralhadoras suficientes e, principalmente, com um sistema de mísseis em plataformas móveis e blindados de ataque – os MBT, as infantarias blindadas e motorizadas, necessitarão do número da infantaria a pé tradicional como vanguarda para estabelecer o controle do terreno e possibilitar ao inimigo invasor a exaustão de sua capacidade combativa. Para tanto, porém, não basta apenas o número da massa, pois questões que o trabalho não tem como desenvolver por limites objetivos, são cruciais.

Assim, a qualificação das tropas profissionais que possam permanecer no quadro funcional por pelo menos quinze anos será fundamental e um desafio para o sistema político nacional, na medida em que os limites orçamentários deverão ser contornados pela criação de novas fontes de recurso captáveis dentro da nação, como mediante a cooperação com as outras forças armadas.

O desenvolvimento do sistema de armas pode ser potencializado com a indústria de defesa regionalizada, ainda que centrada nos grandes centros de

pesquisa e corporações do Sudeste e Sul brasileiros, principais centros industriais. Já a utilização de forças sul-americanas em missões defensivas conjuntas contra um agressor de fora não elide o desafio da solução doméstica que o Brasil terá de dar para o necessário aumento de efetivos da sua força terrestre, o que é vital para a manutenção e controle do imenso território amazônico.

[152]Em termos de cooperação militar, destacaram-se entre 2010 e 2011, a realização de exercício militar conjunto entre o Exército brasileiro e os dos Estados Unidos, Chile, Colômbia e Equador, que envolveu as forças especiais destes países no desenvolvimento de ações táticas, relações políticas e militares e interoperabilidade. Foram dois exercícios que ocorreram em 2010, em El Salvador, e em 2012, na República Dominicana, envolvendo também os exércitos de diversos países da América Central.

2.4.3. Marinha

Em relação à Marinha em síntese possui navios-aeródromos, submarinos, fragatas, corvetas, navios de patrulha, helicópteros e aviões de esclarecimento marítimo/patrulha/anti-submarinos. A Marinha, através do acordo de defesa com a França, prevê a construção no país de 04 submarinos da classe Scorpene e assistência técnica para a construção do casco resistente do primeiro submarino nuclear brasileiro.

Além disso, estão em construção os navios patrulha NAPA 500 continua a pleno vapor e já estão adiantados os estudos para aquisição de pelos menos 05 fragatas de 6.000 ton., 05 navios OPV de 1.800 ton. e de um navio de apoio logístico de 20.000 ton. A marinha brasileira opera o A-4 Skyhawk (fig.04, página 291 dos anexos).

O Brasil pode lançar este caça através do A-12, o navio-aeródromo, e possui o míssil AM-39 Exocet, cuja visualização encontra-se na página 292 (fig. 06) dos anexos. Já o submarino classe Tikuna (fig. 05, página 291), por sua vez, conta com velocidade de 20 nós, autonomia: 11.000 milhas / 8 nós, 400 milhas / 4 nós. 50 dias no mar, profundidade de mergulho acima de 200 m e

[152] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012, p. 131.

armamento: 8 tubos de torpedo, também é uma importante aquisição da marinha do Brasil. A relação completa do inventário se encontra, como antes já referido na parte introdutória desta sub-seção, nas páginas 83 a 86 do LBDN[153].

Em relação à cooperação militar, destaca-se que a Marinha do Brasil desenvolveu nos anos de 2010 e 2011, respectivamente, tendo sediado o evento, as operações conjuntas com a Marinha Argentina, denominadas de FRATERNO XXVIII e XXVIX[154], com os objetivos de operação de ataque e anti-submarinos e apoio logístico, no Atlântico Sul. Destaca-se igualmente o exercício naval conjunto com o fulcro de estreitar os laços de cooperação e amizade denominado de ACRUX V, que teve por coordenação de Argentina e Paraguai, e que também contou com a Marinha do Brasil, do Uruguai, do Paraguai e da Bolívia.

2.4.4. Força Aérea Brasileira

A Força Aérea Brasileira– FAB, por sua vez, possui aviões AEW&C/SR, caças, aviões de ataque (a jato), aviões leves de treinamento/ataque, aeronaves de transporte/reabastecimento em vôo e helicópteros. Em um resumo da situação da FAB – Força Aérea Brasileira – e de sua política de aquisições, pode ser dito o que segue.

O país conta com uma frota de aviões[155] constituída por 10 Esquadrões operacionais espalhados em oito bases aéreas e subordinadas à III FAe (3ª Força Aérea), centrada na aviação de Caça, a qual é composta por diversos tipos de caças, com funções distintas como superioridade aérea e interceptação, defesa e interceptação, interdição, ataque ao solo e apoio aproximado e vigilância de fronteiras.

Em termos de superioridade aérea e interceptação, alguns analistas criticam o alto custo do projeto F-X (depois F-X2), com valores em torno de 1 bilhão de dólares e que tem gerado polêmica em torno da compensação

---

[153] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012.
[154] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012, p. 108
[155] Disponível em: http://freepages.military.rootsweb.ancestry.com/~otranto/fab/aviacao_caca.htm. Acessos: 21/06/2012.

tecnológica envolvendo as licitações mais recentes para aquisição de contratos para a compra e transferência de tecnológica na produção de caças.

Assim, a despeito da importância política do amplo acordo de parceria estratégica no campo de defesa negociado como governo francês, a FAB ainda não anunciou o escolhido no Projeto F-X2 e os três finalistas F-18E Super Hornet, Rafale C e Gripen NG, concorrentes do Rafale francês.

Para muitos, o Mirage 2000, 10 anos mais novos que os Mirage III desativados e seriam incompatíveis, com o novo sistema de defesa aérea, que está sendo implantado na FAB, já as autoridades militares desejariam que os caças tenham capacidade de obtenção de troca de informações via *datalink*[156] com os aviões R-99 de alerta antecipado, utilizando-se da detecção de longo alcance do radar embarcado. Além disso, os Mirage 2000 vêm com armamentos considerados superados e sem condições de receber os novos armamentos que estarão sendo brevemente disponibilizados para os demais caças da FAB.

Quanto aos objetivos militares de defesa e interceptação, existem os esquadrões que utilizam em torno de 60 caças da Northtrop norte-americana, que produz os F-5 Tiger II, que estão sendo totalmente modernizados pelo consórcio Embraer/Elbit. O programa de desenvolvimento da aeronave visa atualizar e padronizar toda a frota, tornando os modelos em caças com tecnologia de última geração, com capacidade de detecção, defesa, ataque, comunicação e navegação. Sob este aspecto, os F-5 da FAB[157], anteriormente conhecido como F-5 BR, rebatizado mais tarde como F-5 M (modernizado), produzidos pela Embraer em consórcio com a empresa israelense Elbit.

O primeiro esquadrão do décimo quarto grupo de aviação – Esquadrão Pampa – sediado na base aérea de Canoas – RS, teve um custo inicial de 285 milhões de dólares e teve início em 2003, tendo já produzido 46 unidades. O avião carrega mísseis BVR (alcance além do visual), que é desenvolvido pela

---

[156] Trata-se de um sistema eletrônico e digitalizado de obtenção de informações que pode integrar um sistema de comunicações que tenha a capacidade de guiar mísseis, por exemplo, e fazer a entrega nos alvos com agilidade e maior grau de eficiência, o que é fundamental em termos de capacidade dissuasória. Ver informações em: http://en.wikipedia.org/wiki/Data_link. Acessos em: 21/06/2012.
[157] Ver especificações contidas no site: http://www.defesabr.com/Fab/fab_f5br.htm. Acessos: 21/06/2012.

empresa israelense RAFAEL - Armament Development Authority[158]. Prevê-se uma sobrevida entre 15 a 20 anos para essa aeronave.

Quanto aos objetivos de interdição, ataque ao solo e apoio aproximado, a FAB conta com os caças leves AMX / A-1, adquiridos na década de 80 da Itália e depois fabricados no país. A-1 (A e B) tem como finalidade fazer o reconhecimento e o ataque a alvos de superfície (em terra), contando raio de ação e autonomia, capacidade de reabastecimento em vôo, o que possibilitaria alcançar pontos distantes, em termos estratégicos. O avião vem equipado com diversos tipos de armamentos, com grande capacidade de precisão em termos de alvos, graças aos seus sistemas e computadores de bordo. A Forçar Aérea do Brasil contratou com a Embraer para a modernização de toda a sua frota das 53 unidades de A-1, desde 2007.

Existe a previsão de obter a padronização dos sistemas de navegação e de comunicação, que seriam semelhantes aos do programa do F-5BR e A-29 ALX, além da substituição do sistema de radar por um sistema conhecido por SCP-01, da empresa brasileira Mectron,[159] sediada em São José dos Campos, e que desenvolve este sistema que teria a capacidade de detectar alvos múltiplos em terra, no ar e mar.

Por fim, quanto à vigilância de fronteiras, destaca-se os Tucanos e Super- Tucanos da Embraer (ver fig. 10, na página 294 dos anexos), muito empregados na região Amazônica. Existem esquadrões que utilizam os modelos Embraer A-27 Tucano, além de 99 novos da Embraer A-29A/B Super Tucanos. Eles pertencem ao 3º GAv. Grupo de Aviação, baseados na região da Amazônia e no estado do Mato Grosso do Sul, integrando o sistema do SIVAM Sistema de Vigilância da Amazônia. Além da aviação de caça, também foram contratados o fornecimento de helicópteros de transporte franceses EC-725 Super Cougar.

---

[158] De acordo com informações colhidas no site wikepedia, em 2006, a Força Aérea Brasileira adquiriu 38 mísseis para equipar os caças F-5 a um custo de 21 milhões de dólares. As notas do site informam que o peso reduzido do míssil em relação a seus concorrentes facilitaria a sua integração em aeronaves menores como o F-5 sendo o primeiro Míssil tipo BVR a ser utilizado pela Força Aérea Brasileira. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Derby_(m%C3%ADssil). Acessos: 21/06/2012.

[159] A empresa é ligada ao grupo Oldebrech. As informações sobre a história, objetivos e projetos que desenvolve para a FAB estão disponíveis em: http://www.mectron.com.br/. Acessos: 21/06/2012.

A visualização de aeronaves de caça e de vigilância, como os Mirage 2000, da FAB**,** de fabricação francesa, do F-5 BR, do seu protótipo, tendo sido o primeiro modelo proveniente da fábrica da Embraer, em 2003[160] aparecem nas páginas 293 (fig.07 e 08, respectivamente) dos anexos. Como antes mencionado na parte introdutória da sub-seção, a relação completa do inventário da FAB se encontra nas páginas 138-143 do LBDN[161].

Em termos de cooperação militar, destaca-se a edição da CRUZEX V, operação de treinamento conjunto entre as forças aéreas conhecidas como Operação Cruzeiro do Sul e que envolve as principais forças sul-americanas. Na edição V, ocorrida entre 2010 e 2011, o Brasil foi sede e dela participaram as forças aéreas argentina, chilena, venezuelana, francesa e norte-americanas[162].

Além desta também ocorreu, sob os auspícios da força aérea chilena, a *Cooperación*, focada em ajuda humanitária e combate à catástrofes naturais e que contou com a participação do Brasil, Chile, Venezuela, Colômbia, Peru, Uruguai, Paraguai, Argentina, Bolívia e Estados Unidos[163].

2.4.5. FFAA do Brasil: Conclusões Parciais

Em linhas gerais, o que se pode perceber é que o núcleo do sistema de armas brasileiro, que é composto pelos blindados pesados - MBT – do Exército, a aviação de caça da FAB, e as fragatas e os submarinos convencionais da Marinha, e, por fim, o sistema de lançamento de mísseis de curto, médio e longo alcance comum às três forças deve contar com maior tecnologia para serem utilizados com eficácia.

O exame abaixo dos armamentos adquiridos pelo Chile demonstra que o país conta com um moderno sistema de armas, enquanto que o Brasil precisa atualizar o seu, de modo a prover para seu sistema de defesa baseados nos blindados da força terrestre um equilíbrio entre mobilidade (velocidade), resistência dos blindados à artilharia e bombardeio, que possam ter rendimento

[160] Disponível em: http://www.defesabr.com/Fab/fab_f5br.htm. Acessos: 21/06/2012.
[161] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012.
[162] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012, p. 151.
[163] LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional, editado em 2012, p. 151.

e eficácia para a defesa do terreno em termos superiores aos similares chilenos.

Além disso, a artilharia deve contar com um eficiente sistema de lançamento de mísseis de médio e longo alcance ar-terra, que possam ter rendimento e eficácia para a defesa do terreno em termos superiores aos similares chilenos.

A aviação de caça precisa combinar o carregamento de mísseis ar-ar e ar-terra e bombas com a necessidade de velocidade e um sistema de sensoreamento remoto e de rastreamento de mísseis e aviões que possibilite detectar sua aproximação e poder ter pronta resposta em caso de um ataque, que possa, no mínimo, ter sua paridade estratégica com os aviões recentemente adquiridos pelo Chile e pela Venezuela.

As mesmas características gerais devem ser levadas em conta na utilização das embarcações de superfícies, como os navios-aeródromos, com embarcação de aviação de caça, como as fragatas, que devem ser dotadas de um sistema de mísseis de médio e longo alcance ar-ar e ar-terra, além de um sistema de rastreamento anti-mísseis e anti-submarino e serem dotadas de velocidade compatível com as necessidades de mobilidade da costa brasileira.

Portanto, os submarinos convencionais precisam ser uma arma de apoio à defesa do litoral e serem dotados de um moderno sistema de lançamento de mísseis similar ao exposto acima. Pode-se concluir, pelo atual estado das capacidades brasileiras, que elas são, atualmente, insuficientes para o cumprimento com as diretrizes de dissuasão defensiva como previsto na Estratégia Nacional de Defesa.

Nesse sentido, a criação de uma base industrial de defesa, com uma indústria regionalizada cujo centro decisório seja nucleado pelo Brasil e que tenha nos países vizinhos um mercado seria uma saída inteligente para reverter o quadro, uma vez que o país possui capacidade científica e tecnológica de desenvolver, com crescente nacionalização, os sistemas de armas acima mencionados.

2.5. Capacidades de Defesa dos principais Estados Sul-Americanos: comparação e perspectivas de cooperação com o Brasil

Após o exame das capacidades militares do Brasil, passa-se a um rápido exame da situação dos principais países da região. Em termos materiais, pode-se sintetizar a questão das aquisições por rápida radiografia do setor militar dos países seguintes.

Em primeiro lugar, observa-se o caso do Chile. Santiago conta em sua Força Aérea com a aquisição de 10 caças F-16C Block 50, além de 18 caças F-16 comprados da Holanda (ver fig.11, página 295 dos anexos) e contratou mais 18 aeronaves do mesmo modelo, para substituir os F-5E III. Como se pode observar, na tabela n. 15 (p.275) dentre seu arsenal de caças destaca-se a aeronaves das gerações "F" (Fighter), de fabricação norte-americana, pela Lockheed Martin. O caso do Lockheed modelo F-16 demonstra o potencial tático do arsenal chileno.

O país adquiriu em 2006 dez unidades deste tipo de caça, um dos mais utilizados no mundo e um dos mais avançados. Foram adquiridos seis F 16 C e quatro F 16 D.[164] A aeronave de ataque possui velocidade de 2.410 km /h, com alcance de 4.220 km, peso de 12 toneladas, considerando o armamento que consiste em um canhão de 20 mm, 511 cartuchos, foguetes e mísseis de vários propósitos, incluindo anti - navio, além de bombas.

Em termos comparativos, o Sukhoi 30[165], adquirido pela Venezuela (figura 12, página 295 dos anexos), ilustra uma capacidade equiparável em termos de alcance (4 mil quiilômetros), mas com maior capacidade de carregar armamentos como canhões de 30 milímetros, 150 cartuchos, mísseis ar-ar, ar-terra e bombas, com um reflexo pouco relevante na diminuição da velocidade, em torno de 2 140 km por hora.

Trata-se de dois armamentos de última geração produzidos por duas empresas de duas grandes potências. A Lockheed Martin[166], dos EUA, de

---

[164]Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_que_utilizam_o_F-16_Fighting_Falcon. Acessos: 20/06/2012.

[165] Disponível em: http://www.sukhoi.org/eng/planes/military/su30mk/history/. Acessos: 21/06/2012

[166] Disponível em: http://www.lockheedmartin.com/. Acessos: 21/06/2012.

natureza privada e a Sukhoi[167], da Rússia, estatal. Em termos de capacidades, os aviões Mirage 2000 e F-5 BR, do Brasil (figuras 07, 08 e 09, respectivamente, nas páginas 293 e 294 dos anexos), a aviação de caça brasileira fica atrás de outras forças aéreas (como no caso a venezuelana e a chilena) em termos de capacidade operacional e com reflexo em missões táticas.

O Mirage brasileiro, a despeito de possuir, por exembplo, tem 2.500 km/h de velocidade, maior que seus cogêneres chileno e venezuelano, mas o alncance é menor, em torno de 3 mil e 335 quilômetros, com 13.800 toneladas e com dois canhões de 30 mm, 250 cartuchos, o que o deixa próximo dos F-16 e Sukhoi. Por outro lado possui limitações nos armamentos, apenas e mísseis ar-ar e foguetes e sua tonelagem é próxima aos das aeronaves chilena e venezuelana, a despeito de carregar menos armamento, o que traz reflexos em termos de poder de fogo, podendo limitar seu emprego em missões táticas.

Resta saber se os compromissos de segurança assumidos pelo Brasil farão com que estas aeronaves possam servir como protótipo para um projeto de nacionalização e inovação da aviação de caça brasileira, que, a partir de uma base industrial de defesa, proporcione ao país manter uma proeminência também na questão da aviação de caça.

Em termos de tecnologia e aquisição de material bélico para suprir as demandas dos países, é desenvolver o complexo regional sul-americano, de forma que o Brasil possa paulatinamente ter condições de ir substituindo fornecedores externos para as nações sul-americanas, ao mesmo tempo em que irá dispor de uma renovação de sua frota a partir da nacionalização dos materiais de defesa que tanto o país como os vizinhos hoje importam.

Atualmente o país exporta para o Chile aviões como o Super Tucano. Recentemente o governo chileno incorporou as 12 aeronaves Embraer A-29 Super Tucano para treinamento. Mas ainda faltam condições do Brasil ter capacidade tanto de fabricar aeronaves como aviação de caça.

---

[167]Disponível em: http://www.sukhoi.org/eng/planes/military/su30mk/history/. Acessos: 21/06/2012

Por outro lado, o Brasil já está dando os primeiros passos, como visto acima, na fabricação de veículos blindados, podendo futuramente e de forma gradual, fabricar carros de combate para uso tático do Exército brasileiro.

Outro aspecto importante é que o Brasil tem como exportar para os países vizinhos o tanque de modo que venham a substituir os similares que o Brasil importa e que o Exército chileno adquiriu da Alemanha, como os MBT Leopard 2A4 e dos veículos blindados belgas YPR 765 Os chilenos acertaram a participação no projeto do novo avião de transporte Embraer KC-390, podendo adquirir pelo menos 6 unidades do modelo.

A Marinha chilena, por seu turno, também possui submarinos Scorpene, fragatas Type 23, mísseis AIM-9M Sidewinder, AIM-120 AMRAAM, SeaSparrow, Harpoon, Python 5, entre outros.

Nesse contexto de aquisições navais, a constituição de um complexo regional de defesa pode propiciar que o Brasil se converta, com o tempo, num importante fornecedor de material bélico para a Marinha daquele país e também da Venezuela, em função da capacidade financeira chilena e venezuelana com aquisição de produtos de defesa e das necessidades do Brasil em assegurar uma demanda para sua indústria de defesa.

Adiante, nas páginas seguintes, apresentam-se três tabelas comparativas (16, 17 e 18), em termos gerais, das principais nações sul-americanas em termos de forças terrestres, sendo que a as três subseqüente são individualizadas em relação às forças chilenas e venezuelanas, principais estados que vem fazendo substanciais aquisições de material bélico nos últimos anos.

Tabela 16 - Gastos Militares da UNASUL em US$, em relação ao PIB e em número total de efetivos das FFAA – dados de 2009 e 2011[168].

Países	Gastos c/Defesa em US dólares (2009)	Gastos per capita (2009)	Gastos em Percentuais por PIB (2009)	Número das FFAA (2011)	Número de Reservistas estimados (2011)	
BRASIL	**25,984**	**134**	**1.63**	318	1,340	
CHILE	**5,044**	**297**	**3.08**	59	40	
COLOMBIA	9,603	210	4.08	283	62	
EQUADOR	1,915	141	3.45	58	118	
ARGENTINA	2,352	58	0.76	73	0	
PERU	1,503	52	1.18	115	188	
VENEZUELA	**3,316**	**117**	**1.02**	115	8	

Fonte: elaboração própria com base no Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

Na página seguinte, uma tabela específica (17) compara os exércitos (forças terrestres) dos principais estados da UNASUL. A tabela apresenta a discriminação dos números para o ano fiscal de 2010, relativamente à infantaria, blindados de transporte e pesados de ataque, artilharia e helicópteros.

A despeito de contar com o maior quantitativo de homens em armas e carros de combate e peças de artilharia, a defasagem dos sistemas de armas do Exército Brasileiro e a insuficiência do atual modelo de indústria bélica nacional faz com que o estado das FFAA do país me termos profissionais esteja próximo dos níveis preocupantes de obsolescência para o cumprimento das diretrizes da EDN.

[168] Fonte: elaboração própria com base no Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

Tabela n.17– Capacidades Militares – Força Terrestre/Exércitos (2010) [169]

PAÍSES DA UNASUL	Soldados	Carros de Combate	VBTL*[170]	Artilharia	Helicópteros
ARGENTINA	45 mil	417	557	1103	52
BRASIL	**190 mil**	**999**	**807**	**1805**	**79**
CHILE	**35 mil**	**309**	**309**	**1191**	**35**
COLÔMBIA	237.466	176	194	584	112
VENEZUELA	**63 mil**	**621**	**91**	**370**	**26**

Tabela organizado pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original:, 2010. Disponível em: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

Na página seguinte, a tabela 18 traz um comparativo realizado pelo Military Power Review[171], um blog dedicado aos estudos de sistemas de defesa, coloca o Brasil na primeira posição. Mais uma vez, em termos quantitativos, a posição nacional parece confortável.

Não obstante, a questão orçamentária, os entraves burocráticos do processo licitatório brasileiro para aquisição de fornecedores e as carências da indústria de defesa fazem com que demora na aquisição de fornecimentos de armamentos de última geração, somados à insuficiência de recursos para investimento na produção nacional, relativizam a posição brasileira do primeiro lugar entre as forças armadas sul-americanas.

A solução, neste sentido, parece ser a criação de um complexo regional que torne

[169] Tabela organizado pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012..

[170] *Veiculo blindado de transporte de tropas : exemplos de VTBL do Exército brasileiro pode-se citar: Urutus, Casacavel e o mais recente, o Guarani, que começou a ser produzido em 2011. Acima dado comparativo das seis mais importantes forças terrestres sul-americanas.

[171] Ranking do Poder Militar na América do Sul. Disponível em: http://www.militarypower.com.br/ranking.htm. Acessos: 24/05/2012

as nações vizinhas, com problemas similares ao Brasil de falta de recursos financeiros e tecnológicos, importante mercado para a indústria de defesa brasileira.

Tabela 18- Edição 2009 / 2010

País	Exército (pontos)	Marinha (pontos)	Força Aérea (pontos)	Efetivos / Pop. (pontos)	G.M. / PIB (pontos)	EDN (pontos)	P.E. (pontos)	Total de pontos	Ranking	de 2008 para 2010
Brasil	289	139	272	10	40	35	35	**820**	**1º**	■
Chile	201	94	108	40	50	33	15	**541**	**2º**	■
Peru	199	96	106	30	30	5	15	**481**	**3º**	■
Colômbia	80	62	170	40	50	15	15	**432**	**4º**	▲ 1
Argentina	143	93	71	10	20	10	25	**372**	**5º**	▼ 1
Venezuela	86	63	105	20	30	18	15	**337**	**6º**	■
Equador	48	41	32	20	30	-10	10	**171**	**7º**	■

© www.militarypower.com.br

Fonte: Ranking do Poder Militar na América do Sul. Disponível em: http://www.militarypower.com.br/ranking.htm. Acessos: 24/05/2012

É importante destacar o papel do Chile e da Venezuela, que vem desempenhando um papel de aumento na composição dos gastos militares e suas forças armadas desde pelo menos 2008. É o padrão de compras destas duas nações que chamou a atenção para a possibilidade de estar ocorrendo um padrão competitivo rumo a uma eventual corrida armamentista na América do Sul. Esse padrão de gastos deve ser analisado à luz das implicações que pode trazer para o Brasil.

Tabela 19 - Capacidades chilena e venezuelana – 2011 - Exército[172]

2011	MBT	VTBL	ARTILHARIA	EFETIVO	
CHILE	262: 122 Leopard 1; 140 Leopard 2 A4	191: 173 Marder; 18 YPR-765	1,016 peças	35 mil	
VENEZUELA	81MBT AMX-30V	109 tanques leves	370 peças	63 mil	

Tabela organizado pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012..

[172] Tabela organizado pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

Tabela 20 - Capacidades chilena e venezuelana – 2011 - Marinha[173]

2011	EMBARCAÇÕES DE SUPERFÍCIE-DESTRÓIER	EMBARCAÇÃO DE SUPERFÍCIE - FRAGATAS	SUBMARINOS	EFETIVO	
CHILE	1 DDGHM 1 Almirante Williams (UK Type 22)	7 FRAGATAS*[174]	2 O'Higgins (Scorpene); 2 Thompson (GER T-209/1300)	16.299	
VENEZUELA		6 FRAGATAS	2 SSK 2	17.500	

Tabela organizado pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

Os dados das tabelas 19 (página 210), 20 (página 211) e 21 (abaixo, páginas 212), demonstram que as capacidades devem ser analisadas sob os aspectos quantitativo e qualitativo. Assim sendo, se sob o aspecto quantitativo, o Brasil ganha destaque, é na análise qualitativa que se encontra a chave para compreender a real

---

[173] Tabela organizada pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

[174] ***3 UK Duke class Type 23, 2 NLD Karel Doorman class, 2 NLD Jacob Van Heemskerck class.**

condição em termos de capacidade dissuasória de uma força armada.

Assim sendo, o Chile e a Venezuela tem tomado medidas para reverter o processo de obsolescência de seus equipamentos militares e de seus respectivos sistemas de armas apostando na aquisição de produtos de qualidade e melhor rendimento para o cumprimento das missões de ordem militar, ao contrário do Brasil.

Tabela 21 - Capacidades chilena e venezuelana – 2011 – Força Aérea[175]

2011	AVIAÇÃO DE COMBATE	AVIAÇÃO DE TRANSPORTE	AVIAÇÃO DE OBSERVAÇÃO/MÉDIO PORTE	EFETIVO	
CHILE	**59***[176]	**37**	**42****[177]	**7.760**	
VENEZUELA	**99*****[178]	**53**		**11.500**	

Nota explicativa[179]

Tabela organizado pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

As aquisições chilena e venezuelana, nesse sentido, tem sido pautadas pela qualidade dos sistemas de armas, que em termos de tecnologia, hoje, em

[175] Tabela organizada pelo autor, com base nos dados do Military Balance 2010, fonte original: Military Balance 2011, capítulo 8 – Latin America and Caribbe. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/. Acessos: 24/05/2012.

[176] ***** FTR 28: 12 F-5E/F Tigre III+; 16 F-16AM/BM Fighting- caças

[177] **** Incluídos 12 unidades de 314-Super Tucanos da Embraer**

[178] ***** Incluídos os 24 Sukkhoi MKV, além de** 17 F-16A Fighting Falcon; 4 F-16B Fighting Falcon

[179] Dentre as aeronaves, o Chile conta com os Fighter Falcon na seguinte quantidade; 6 F-16C,4 F-16 D Block 50- caçasFGA 10: 6 F-16C Block 50 Fighting Falcon; 4 F-16D Block-caças 50 Fighting Falcon-caças

certos aspectos se equiparam e mesmo ultrapassam os aviões de caça, os blindados e as embarcações brasileiras.

Sob este aspecto, medidas no campo normativo e no campo industrial têm sido tomadas pelo Estado brasileiro desde 2005 em diante a fim de reverter o quadro de sucateamento. Duas delas, vistas acima, dizem respeito à estruturação de uma base normativa definindo as prioridades estratégicas em termos de segurança e defesa que o país quer para si – a II PDN, a EDN e o SINAMOB-, enquanto que a outra trata da criação de projetos para dotar o país de um programa de desenvolvimento industrial para produção de bens e serviços de defesa.

Estas medidas são relevantes e necessárias no sentido de atender aos programas setoriais das suas forças singulares sob o orçamento restritivo, comprometendo a continuidade dos projetos uma vez que os projetos das aeronaves de caças, dos submarinos, dos blindados e sistema de lançadores de mísseis – só para tratar dos mais importantes – demandam investimentos de capital em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias.

Mas os resultados ainda estão muito aquém do desejado, uma vez que os recursos orçamentários alocados para reaparelhamento do setor de defesa brasileiro ainda são muito limitados a fim de cumprir as missões e diretrizes previstas no seu sistema normativo, cujos eixos, são a EDN e o SINAMOB (Sistema Nacional de Mobilização).

Assim, se pela tabela o Chile ocupa o segundo lugar, seus investimentos a fim de modernizar e profissionalizar suas FFAA, principalmente, se levados em conta a relação com o PIB e sua economia semi-industrializada e bem menor que a brasileira, faz com que seus investimentos sejam maiores, para o que concorrem os recursos em 10% da exportação do cobre e que devem ser destinados às suas forças armadas em termos de inovação tecnológica e treinamento.

Como visto na tabela do SIPRI (n.05), o Chile destinou algo em torno de 3.08% do PIB, enquanto que o Brasil a inversão foi de apenas 1.63%. Portanto, os dados em termos de proporção em relação do produto interno bruto atestem serem os maiores, ainda que não tenha sido discriminada na tabela a conhecida disparidade orçamentária que alguns países possuem em termos de

gastos com defesa. Tal é o caso brasileiro, que sabidamente compromete o grosso de seu recurso orçamentário destinado para suas três forças singulares.

Só para ter uma ideia, o orçamento de 2009, primeiro ano realizações do CDS e da EDN, algo em torno de 51 bilhões de reais foram destinados para o Ministério da Defesa, sendo que desse montante, 80% destinado para despesas com remuneração, custeio e inativos. Somente em torno de menos de 10% do total foi destinado para investimentos, quer dizer, para os projetos estratégicos das FFAA do país. E a situação não melhorou muito desde então. Já o orçamento de 2011 do Ministério da Defesa brasileiro[180], que teve um corte orçado em 4 bilhões de reais, contou com um total de 66 bilhões de reais, segundo dados do IISS Military Balance 2011. Desse montante, 70% foram destinados a investimento e 10% para despesa com ativos e inativos.

Em que pese o atual ministro de defesa do Brasil, ministro Celso Amorim ter afirmado que os projetos estratégicos das forças não seriam comprometidos[181], os recursos para o país lograr maiores inversões em reequipamento ficam a depender dos resultados das parcerias bilaterais com as potências extra-regionais, como França, África do Sul, Ìndia e Turquia, para citar os casos mais recentes, que poderão resultar na tão desejada transferência de tecnologia que o Brasil almeja.

Estas parcerias são vitais para que o país consiga obter gradualmente autonomia tecnológica nos projetos dos mísseis, aviação de caça, blindados e submarinos (convencional e nuclear). Contudo, para a viabilização em maior escala serão necessários a constituição de conglomerados de empresas associadas ao setor público brasileiro e de países como Chile, Argentina e Venezuela, a fim de que o Brasil logre obter entre as nações da UNASUL clientes preferenciais em termos de aquisições militares e possa, com isso, baratear os custos da produção e investimentos no setor de defesa, em face das limitações conjunturais do orçamento geral da União.[182]

---

[180] Disponível em: http://noticias.r7.com/brasil/noticias/corte-no-orcamento-da-defesa-sera-de-r-4-024-bi-20110215.html. Acessos: 15/12/2011.

[181] Disponível em: http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/4808/Cortes-preservam-projetos-na-area-da-Defesa--diz-Amorim. Acessos: 15/12/2011.

[182] Os gastos com defesa devem levar em conta as prioridades políticas em um cenário de escassez de recursos orçamentários, com a decisão de corte geral de 50 bilhões do orçamento geral de 2011, e que atingiu em quase 5 bilhões o Ministério da Defesa. Além disso, esta situação se relaciona com o crescimento da economia brasileira, que é da ordem de 4 a 5 % ao ano.

Com a tendência de manutenção da crise econômica mundial, associada à grande capacidade das nações mais desenvolvidas de manter em outras regiões, altos índices de competitividade no campo da indústria de defesa, a opção econômica do Brasil alia-se, nesse sentido, ao princípio constitucional e diplomático de priorizar o espaço sul-americano. Não obstante, a situação brasileira destoa daquela em relação ao Chile, pode-se compreender melhor a realidade de seus investimentos em capacidade, considerando-se, por exemplo, os anos de 2009 e 2010. Ambos os países buscam manter seus investimentos em relação aos seus projetos políticos.

O Brasil detém melhores recursos em potencial para reverter o quadro limitador de investimentos no longo prazo, eis que recursos novos poderiam ser obtidos das jazidas de petróleo recém-descobertas no seu litoral, além de deter capacidade industrial e know-how tecnológico para tornar-se o centro propulsor do desenvolvimento de novos produtos de defesa adequados a sua pretensão de liderança regional.

No caso do estado chileno, o país possui, em razão da vinculação com a lei do cobre, proporcionalmente maiores inversões em investimento no seu setor militar, tendo sido capaz de importar blindados da família dos carros de combate Leopard, mais modernos do fornecedor alemão do que a geração que pertence ao Exército brasileiro.

Além disso, o estado chileno tem conseguido modernizar o conjunto de suas forças armadas, podendo contar com melhor alocação de fontes de investimento para o setor de defesa. Nesse sentido, a tabela abaixo dá um vislumbre do montante de recursos investidos no setor de defesa chileno em 2009 e 2010:

Tabela 21- Composição dos gastos chilenos com defesa (2009/2010)[183]

Detalhamento do orçamento de defesa	**2009**	2**010**

[183] Fonte: elaboração própria com base no Ministério de Defensa de Chile, Gabinete do Ministro e Divisão de Finanças da Subsecretaria para as Forças Armadas. Disponível em:..http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_6_Parte_Recursos_Financieros_y_Aplicados_de_la_defensa.pdf e em http://www.defensa.cl. Acessos: 25/05/12.

chileno em investimentos em milhões de U$S dólares		
Inversão real	1.941	5.698
Outros gastos de inversão	22.183	27.625
Lei reservada	380.213	550.000

Fonte: elaboração própria com base no Ministério de Defensa de Chile, Gabinete do Ministro e Divisão de Finanças da Subsecretaria para as Forças Armadas. Disponível em:..http://www.defensa.cl/archivo_mindef/Libro_de_la_Defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_6_Parte_Recursos_Financieros_y_Aplicados_de_la_defensa.pdf e em http://www.defensa.cl. Acessos: 25/05/12

Já a Venezuela negocia nova aquisição de mais 24 caças Sukhoi SU-30 na versão BM, a mais avançada (fig. 12, na página 295 dos anexos). Assinou com a Rússia um contrato de US$ 2 bilhões que inclui a compra de 4 submarinos do tipo 636, além de 10 aviões de transporte Ilyushin 76MD-90, 2 reabastecedores Ilyushin 78Mk.

O país comprou 4 baterias do sistema de defesa anti-aérea russo Tor-M1 9M330, integrando-os aos 12 radares tridimensionais chineses JLY-1 3D adquiridos anteriormente. A marinha venezuelana conta com submarinos da classe IKL 209 serão modernizados. Sua força aérea comprou 18 unidades da aeronave de treinamento chinesa K-8 e negocia a aquisição de outras 22 unidades. O Exército pretende realizar a compra de cerca de 100 MBT russos T-72 e T-90, além de veículos blindados de transporte de tropas sobre rodas ou esteiras.

A Venezuela obteve destaque nos últimos anos com a aquisição de armas de origem russa e chinesa, principalmente, fuzis e aviação de caça, mas apesar da retórica chavista e da facilidade que os preços do petróleo trouxeram em termos de aquisição bélica, o que se verifica é que o país busca também modernizar seu arsenal, gradualmente substituindo material obsoleto.

O governo colombiano, por sua vez, adquiriu 15 helicópteros UH-60L Black Hawk, sendo alguns convertidos para o padrão Arpia IV armados com metralhadoras pesadas Gatling GAU-19 e lança-foguetes M260. Foram adquiridos também aproximadamente 40 veículos blindados americanos Guardian 4x4 para o Exército.

O país também comprou três novos aviões de patrulha marítima CN-235MPA e estão em construção dois navios OPV de 1.800 ton. Uma indústria de defesa colombiana começou a fabricação do fuzil de assalto Galil ACE, sob licença israelense, com encomenda de um lote inicial de 19.000 unidades. Sua força aérea comprou 13 aeronaves usadas Kfir C10 dos estoques de Israel para recompor sua aviação de caça. O governo colombiano acertou também a participação no projeto do novo avião de transporte Embraer KC-390, do Brasil, podendo adquirir até 12 unidades do modelo.

No que diz respeito aos demais estados sul-americanos – Colômbia e Argentina, as parcerias estratégicas com os Estados Unidos e o Brasil são o eixo das novas politicas de aquisições destes países. No caso da Colômbia, em grande medida graças ao programa do Plano Colômbia, com financiamento americano, mas voltada mais `a questão da ameaça representada pela guerrilha e pelo narcotráfico. Já a Argentina negociou a modernização dos helicópteros UH-1 e das aeronaves leves de ataque IA-58 Pucará.

O país pretende construir dois navios OPV de 1.800 do mesmo modelo adotado pelo Chile e pela Colômbia. Além disso, a Argentina participa do projeto com o Brasil da produção do novo avião de transporte Embraer KC-390, com perspectivas de adquirir até 5 unidades do modelo. A Argentina deve ser objeto de atenção especial por parte do Brasil, pois trata-se do verdadeiro aliado estratégico e base da inserção regional brasileira. Assim, um dos objetivos de longo prazo da diplomacia brasileira deve ser no sentido de envidar esforços rumo a uma recuperação do setor de defesa argentino.

No caso sul-americano, pode se perceber que segundo as melhores análises apontam, o que se verifica é um *build-up* ou competição armamentista. Isto significa uma situação intermediária entre a clássica corrida armamentista, como a que ocorre entre as principais grandes potências e o equilíbrio de gastos normais que mantém o equilíbrio regional baseado na manutenção do status quo. É precisamente a manutenção do status quo sul-americano o caso

que melhor convém aos interesses estratégicos brasileiros e que nas palavras de Dullius (2008, p. 22)[184], pode ser entendido como

> "Zona cinzenta entre as condições anteriormente descritas. As relações entre todos os virtuais adversários são enquadradas nesse conceito. Nessa competição os países tentam abandonar o *status quo* e obter uma vantagem vis-à-vis seu(s) concorrente(s)." (DULLIUS, 2008, pp.48-49)[185]

Assim, manter o status quo significa para o Brasil uma América do Sul estável e pautada por resolução pacífica das disputas interestatais. Para isso, é fundamental que o Brasil, mediante a cooperação regional de segurança, possa criar as condições futuras de evolução rumo a uma comunidade de segurança. Não obstante, para que isso se torne realidade, o Brasil, juntamente com as demais unidades sul-americanas necessitam criar mecanismos políticos e técnicos de controle do padrão de gastos em aquisição de produtos de defesa, limitando o padrão de competição militar mediante a concretização do complexo regional de defesa.

Dai por que o Conselho de Defesa Sul-Americano é a instância decisória que pode contribuir para a manutenção de um equilíbrio entre as unidades favorável para a consolidação da liderança brasileira no continente. Nesse contexto, a situação sul-americana, pela análise feita dos gastos com aquisições militares chilena e venezuelana (DULLIUS,2008), tem revelado a intenção política destes países em incrementar sua capacidade militar com vistas à projeção de poder no arco andino-amazônico.

Este cenário de aquisições na América do Sul deve ser confrontado com o que os estudos estratégicos denominam de *dilema de segurança* para uma correta avaliação do cenário regional. A categoria analítica do dilema de segurança pode ser aplicada no caso sul-americano, a despeito do cenário atual não se caracterizar como de uma corrida armamentista, devido ao estágio atual de tentativa das Forças Armadas da região de reverter anos de

---

[184] DULLIUS, Gustavo. P. Gastos Militares na América do Sul: Venezuela e Chile (2003-2008). Monografia de Conclusão de Bacharelado em Relações Internacionais. UFRGS. Departamento de Economia. Porto Alegre, 2008. p.22; 48-49.

[185] Ibidem.

sucateamento de seus sistemas de armas mediante novas compras militares (SILVA *apud* BARTOLOME, in SILVA, 2008, p.81)[186].

No entanto, como visto na análise de Dullius (2008)[187], há uma tendência a um processo de competição armamentista que, se não for revertida por uma eficiente diplomacia baseada em uma política de cooperação securitária no âmbito do CDS da UNASUL, poderá evoluir para uma etapa indesejável de uma corrida armamentista.

Silva (2008, p.81), defende a posição de que justamente pelo processo de compras militares na América do Sul se caracterizar por uma tentativa de repor estoques de armas já defasadas, não caberia falar em um dilema de segurança. Todavia, o padrão de aquisições deve ser enquadrado em relação aos objetivos estratégicos de competição que existe de fato, nos planos diplomático e de segurança, entre alguns estados da região, cuja análise de conjuntura, somados à interpretação dos objetivos de longo prazo de sua política exterior, permite inferir uma tendência à possibilidade do uso do poder militar parra o fim de respaldar objetivos estratégicos em relação a países vizinhos.

No caso sul-americano, o estado chileno detém históricamente interesse em exercer influência política e econômica sobre a Bolívia, rica em hidrocarbonetos. Isto possibilita não apenas um formidável recurso energético como exercer um papel de potência regional que não interessa aos interesses da integração regional baseada no princípio da cooperação e do exercício da liderança que busca o estado brasileiro, principal parceiro estratégico do estado boliviano.

Assim, salvo respeitável posição em contrário[188], parece que a aplicação da categoria do *dilema de segurança* é perfeitamente viável como forma de

---

[186] Ver SILVA, Helder Pereira da. A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar. Universidade Federal Fluminense – UFF. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado. Niterói. RJ. 2008, p. 81. O autor cita como fonte desta sua posição BARTOLOMÉ, Mariano. **La Seguridad Internacional Post 11-S: contenidos, debates y tendencias.** Bue-nos Aires: Inst. de Publicaciones Navales, 2006.

[187] DULLIUS, Gustavo. P. Gastos Militares na América do Sul: Venezuela e Chile (2003-2008). Monografia de Conclusão de Bacharelado em Relações Internacionais. UFRGS. Departamento de Economia. Porto Alegre, 2008. p.22; 48-49.

[188] SILVA, Helder Pereira da. A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar. Universidade Federal Fluminense – UFF. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado. Niterói. RJ. 2008.p.81.

exercício de uma reflexão analítica sobre a evolução de possíveis cenários regionais que se quer prevenir que, afinal, ocorram no mundo real.

O estudo de possíveis cenários no campo da segurança permite estabelecer políticas alternativas e flexíveis para dotar os tomadores de decisão das informações necessárias para se implementarem as medidas de confiança entre as unidades políticas com o escopo de prevenir que o cenário de competição militar evoluísse para um patamar não desejado da corrida armamentista. Assim, pensar no dilema de segurança para refletir sobre o processo de compras militares no âmbito da UNASUL não é mero exercício teórico e acadêmico, possui relevância social e política.

De acordo com Diniz e Proença (1998)[189], o dilema de segurança implica na hipótese de um Estado que busca aumentar sua segurança mediante a reorganização de sua estrutura de defesa e pelo fortalecimento de seu poder militar que, não obstante, causa sua diminuição em face de que as intenções deste Estado, somadas às compras militares podem afetar de forma negativa a percepção de segurança dos Estados vizinhos de forma que estes recorram a um processo reativo de aquisições militares.

Isto não só anula o efeito buscado por aquele primeiro Estado de maximizar sua segurança, como gera mais insegurança uma vez que a segurança de todas as unidades são diminuídas e pode romper o equilíbrio de poder garantidor da estabilidade regional[190]. Os autores alertam, com isso, que a posse de armamentos não é condição necessária e suficiente para a eficácia dos sistemas de defesa de um país; tampouco, alertam, a sua ausência é condição suficiente para garantir a paz entre os Estados.

Nessa conjuntura, o propósito do Brasil é não apenas recuperar um equilíbrio estratégico na região, como obter condições de primazia em termos de sistema de armas. Sob este aspecto a edição de livros brancos de defesa e o fortalecimento dos sistemas de medidas de construção de confiança mútua são medidas relevantes para a busca de uma zona de paz e segurança regional. Não obstante, a garantia de uma maior da segurança reside nos

---

[189] DINIZ, Eugênio & PROENÇA, Domício. Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica: Brasília: Ed. UNB, 2008, p. 59-61.

[190] È precisamente isto que os autores denominam de falácia da corrida armamentista.

propósitos pacíficos de um Estado, de seus objetivos, princípios e compromissos internacionais assumidos.

Este é o caso do Brasil, que necessita da cooperação e do fortalecimento das relações com seus vizinhos da UNASUL. Para isso, a garantia da estabilidade e segurança da América do Sul é fundamental para a realização dos objetivos brasileiros de fortalecer o processo de integração regional. Isto não significa que por ser pacífico, o país deva prescindir de arranjos de defesa compatíveis com sua relevância diplomática no âmbito regional. Pelo contrário, o poder militar deve ser capaz de respaldar a diplomacia regional do Brasil e, com isso, servir de eixo para o provimento de segurança para todo o complexo regional que se busca construir na América do Sul.

Em razão disso, o país também almeja obter, na condição de principal nação provedora de segurança para a América do Sul, um padrão de normalidade, sem os riscos de uma competição inter-estatal regional, mantendo, dessa forma, o status quo de segurança. Sob este aspecto, assiste razão ao autor (DULLIUS, 2009, PP.48-49) quando afirma que:

> “A resposta brasileira ao armamentismo na região está sendo predominantemente política, **via integração, sem deixar de estar atenta aos aspectos propriamente militares**. Uma demonstração dessa estratégia é a insistência do governo brasileiro em um **Conselho de Defesa no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Soma-se às iniciativas no âmbito da UNASUL o Decreto Nº 6.592, que parece ser a expressão do reconhecimento pelo governo brasileiro das tarefas militares da integração, reconhecendo um componente além fronteiras da soberania nacional. O projeto político brasileiro nada tem a ganhar com um acirramento das rivalidades, com divisões políticas no continente e com uma eventual transição de balanceamento leve para pesado.** O aparente sucesso da UNASUL na mediação do conflito interno boliviano aponta para um novo e eficiente fórum político para a solução dos conflitos continentais. Consolida-se o projeto de integração brasileiro, evitando a polarização do continente em torno do projeto bolivariano (ALBA) ou do projeto liberal (ALCA).” (DULLIUS, 2008, pp.48-49. Os grifos são nossos)

Pela análise dos dados levantados no balanço quantitativo e qualitativo realizado entre os principais estados da UNASUL e tendo em conta duas variáveis – a necessidade brasileira de manter a liderança em termos qualitativos e o padrão de aquisições verificadas por Venezuela e,

principalmente, o Chile - faz-se necessária a urgência da criação de um tratado regional que regulamente o padrão de compras e produção de material bélico para estes países.

Isto torna relevante a análise de cenários de emprego das capacidades de defesa brasileiras, o que pode contribuir para a necessidade de consolidação de uma zona de paz sul-americana a fim de garantir a segurança dos interesses políticos, estratégicos e econômicos do Brasil.

2.6. Hipóteses de emprego das capacidades militares do Brasil em face da Estratégia Nacional de Defesa e do Decreto de Mobilização Nacional

Em relação a um eventual cenário de instabilidade que comprometa a segurança da zona de paz do Atlântico Sul, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, presente durante palestra proferida no 10ª Conferência do Forte de Copacabana, em 2010[191], promovida pela Fundação Konrad Adenauer, abordou a cooperação diplomática e de segurança entre América do Sul e Europa. Na ocasião Jobim criticou a estratégia militar adotada pelos Estados Unidos e pela OTAN, e que pode estar gerar efeitos, tendo em conta a recente reativação da IV frota e da atuação Comando Sul dos EUA, em relação ao norte da América do Sul:

> “...nem o Brasil nem a América do Sul podem aceitar que "se arvorem" o direito de intervir em "qualquer teatro de operação" sob "os mais variados pretextos".

O Ministro lembrou ainda que o governo norte-americano não firmou a Convenção do Direito do Mar da ONU, e, assim, conforme suas palavras textuais, "não reconhecem o status jurídico de países como o Brasil, que tem 350 milhas de sua plataforma continental sob sua soberania" [192]. Além disso, Jobim argumentou na ocasião que o Brasil e o subcontinente devem "construir

[191]“Ministro da Defesa ataca estratégia militar dos EUA e OTAN para o Atlântico Sul. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mundo/825261-ministro-da-defesa-ataca-estrategia-militar-de-eua-e-otan-para-o-atlantico-sul.shtml. Acessos: 06/05/2011.
[192] Ibidem.

um aparato dissuasório voltado para ameaças extra-regionais" que lhes permitam "dizer não quando tiverem que dizer não".[193]

Tem sido percebido por importantes analistas de defesa no Brasil que a segurança do pós-Guerra Fria não elide a possibilidade de emergirem graves conflitos na América do Sul. O término do equilíbrio bipolar e de sua base de dissuasão estratégica abriu a caixa de Pandora em relação à proliferação das hipóteses de guerra local[194]. Para Helder Pereira da Silva (2008)[195], podem ocorrer conflitos na região sul-americana:

> "Tendo como foco a América do Sul, Silva (2007) observa que o fim da Guerra Fria e do MAD (Mutual Assured Destruction) proporcionou a multiplicação de focos de **guerras convencionais, sendo possível a ocorrência destes conflitos na sub-região sul-americana**." (Silva, 2008, p. 81. Os grifos são nossos)[196].

Mas qual a natureza deste tipo de conflito? Em primeiro lugar, os estudos estratégicos classificam duas categorias que podem ser pensadas para o caso sul-americano, cujo contexto regional de segurança é caracterizado por potências com limitados recursos militares.

Nesse sentido, tem-se a *guerra regional*, forma de guerra limitada que implica na luta entre dois estados com um grande contingente de soldados, podendo ter o envolvimento de terceiros países, que podem ser do continente ou de outras regiões. Segundo analistas, dificilmente a escalada do conflito atinge o estágio de guerra total, que é aquela entre as grandes potências e com o uso de um poder militar superior, caso da I e II Guerras Mundiais.

---

[193] Ibidem.

[194] Sobre um estudo científico e acadêmico destas modalidades de guerras e suas implicações para o equilíbrio internacional entre as grandes potências, sugere-se a leitura da Tese de Doutorado em Ciência Política da UFRGS, do autor José Miguel Quedi Martins: Digitalização e guerra local: como fatores do equilíbrio internacional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre. 2008.

[195] SILVA, Helder Pereira da. A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar. Universidade Federal Fluminense – UFF. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado. Niterói. RJ. 2008.

[196] Ibidem.

Não raro, em face da escassez de recursos dos países – em geral nações do Terceiro Mundo, seu prolongamento no tempo conduz ao uso de táticas de guerrilha. Os objetivos políticos centram-se na busca pela liderança regional e a Guerra do Pacífico, que envolveu Chile, Peru e Bolívia, no final do de século XIX e a Guerra das Malvinas, entre Argentina e Reino Unido, em 1983, são bons exemplos deste tipo de guerra.

Guerra limitada, por sua vez, é todo conflito que não chega ao nível da guerra total. Todavia, esta guerra é limitada no tempo e em termos geográficos, com objetivos delimitados, com um cálculo em termos de custos e vantagens compatíveis com os limitados recursos dos contendores, que buscam evitar uma indesejada escalada do conflito, o que seria oneroso em termos políticos, econômicos e sociais. As guerras travadas entre Estados com insuficientes recursos bélicos de sustentar um conflito prolongado ou de vencer rapidamente o adversário pode ser considerada uma guerra limitada. Como exemplo tem-se as guerras fronteiriças entre Peru e Equador em 1941 e 1995.

Por fim, a chamada *guerra local*, caracterizada por ser restrita a dois estados apenas, com objetivos estratégicos bem definidos, sem a possibilidade de uma escalada e sem o envolvimento de um terceiro ator. Foi o caso da Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia, entre 1932 e 1935.

Qualquer uma destas hipóteses de conflito interestatal podem fazer parte de um eventual conflito envolvendo a América do Sul e no final desta sub-seção são apresentadas as hipóteses de enquadramento de algumas destas tipologias para os cenários possíveis.

Em razão disso e por questões de ordem política e para que a institucionalidade de defesa produza os efeitos que o Brasil busca, o país necessita de um compartilhamento com os demais estados da UNASUL a nível doutrinário e estratégico-militar. Em nível doutrinário a elaboração de uma base doutrinária comum é fundamental para que haja consenso quanto ao que cada país deve produzir em termos de produto de defesa, em parceria entre empresas, centros de pesquisas, universidades e Estados sul-americanos.

Além disso, o projeto de defesa regional deve ser de todos os estados da UNASUL, sendo que o Brasil, por sua capacidade econômica e tecnológica, deve ser o provedor das condições de efetividade de fornecer aos parceiros um sistema de armas e de aquisições com tecnologia própria e em condições de

cumprir com os objetivos estratégicos de defesa dos países sul-americanos, isto é, com a dissuasão defensiva.

Por fim, a instalação de unidades de produção de bens e serviços de defesa em países mais frágeis do ponto de vista econômico – casos do Paraguai e da Bolívia, por exemplo – tem a vantagem de gerar empregos, contribuindo, assim, com a redução das disparidades sociais e com diminuição de fatores sociais que muitas vezes estão na origem da instabilidade politica. Como argumento adicional, estas unidades podem auxiliar aqueles países a contarem com projetos de desenvolvimento decorrente das condições básicas a partir da instalação de indústrias. Este passo importante parece já ter se iniciado com a criação do Centro de Estudos Estratégicos.

No campo estratégico-militar, o Brasil é o único país que participa, em boa medida, dos mesmos impasses estratégicos das demais nações por ser o país que une geograficamente a América do Sul. Isto se dá por que o Brasil conta com o fator do tamanho do seu território, conferindo a profundidade em termos militares em caso de deslocamento de efetivos humanos (exércitos) e uso da aviação estratégica em caso de eventuais combates. Com isso, o país pode ter as condições de contar com importante um fator de dissuasão contra qualquer veleidade de uso do poder militar por parte de potências extra-hemisféricas contra algum estado vizinho.

Assim, é de suma relevância desenvolver um sistema de armas crível e adaptado para que os países da UNASUL possam estar aptos para cumprir com seus desígnios constitucionais atinentes à defesa do Estado de Direito, ao regime democrático e à própria razão de ser da existência e sobrevivência destes Estados. Ou seja, que o sistema politico possa prover para suas sociedades e povos, condições de vida com dignidade, a partir do cumprimento dos direitos individuais e coletivos previstos na ordem jurídica destas nações. Por isso é fundamental contar com um sistema de defesa adaptado para a guerra do século XXI e para as ameaças não estatais e estatais.

Todavia, cabem algumas considerações acerca da eventualidade das ditas ameaças estatais, justamente por que são consideradas como remotas, tanto comparativamente a outras regiões, como pela análise do padrão de relacionamento entre os estados da região sul-americana. O uso do poder militar em um estado de direito requer um amplo grau de legitimidade para

justificar seu emprego em hipóteses de guerra a partir da projeção de cenários de conflito.

Assim, a utilização das instituições encarregadas da defesa do Estado somente se justifica quando a sobrevivência da sociedade está em jogo ou quando interesses estratégicos com profunda repercussão para o sistema político e econômico nacional forem duramente afetados por ações de caráter agressivo, sejam por parte tanto de entidades não estatais como de estatais.

Desta forma, as Forças Armadas, enquanto instituições permanentes e entidades subnacionais do Estado brasileiro são encarregadas de prover a defesa da sociedade, do território nacional e do Estado em caso de agressão externa. Esta é a base doutrinária da política de defesa nacional consubstanciada na noção de dissuasão, conforme prevista na Estratégia Nacional de Defesa.

Não obstante, existem inovações no campo doutrinário e estratégico, relativamente à possibilidade de emprego das Forças Armadas em situações de extraterritorialidade. Tal é o que está no previsto, como visto no capítulo primeiro, no Art. 2º da lei 6.592 que regulamenta o disposto na Lei no 11.631, a respeito da legitimidade de uso do poder militar em situações de ameaça à soberania, à sociedade e suas instituições e à integridade do território brasileiro mesmo que não se trate de invasão, ou seja, as forças armadas brasileiras podem atuar de forma defensiva e cenários geográficos fora do país :

> "§ 1º São parâmetros para a qualificação da expressão agressão estrangeira, dentre outros, ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional " (Art. 2º da lei 6.592, 2008)

Dessa maneira, a situação brasileira em relação ao padrão de gastos militares em termos de investimentos em relação à riqueza produzida pela economia nacional e em termos de capacidades materiais, pela metodologia comparativa com os estados da América do Sul e tendo em conta ainda a inovação legislativa e doutrinária, contida na Estratégia Nacional de Defesa e no decreto 6592, à luz da conjuntura regional, preveem a hipótese de emprego

das FFAA brasileiras no cenário sul-americano. Cabe discutir, no entanto, a questão se a atual capacidade militar do país é condizente com o status almejado pelo Brasil de liderança regional.

Em outras palavras, levando em conta a estreita relação demonstrada no capítulo segundo, entre a Estratégia Nacional de Defesa e a legislação do Sistema Nacional de Mobilização, que prevê a hipótese do emprego das Forças Armadas brasileiras em ações no exterior, elas detém capacidade de cumprir suas novas missões, levando em conta os cenários abaixo discutidos a respeito do sem emprego na América do Sul?

A resposta parece ser que não, pois os recursos disponíveis alocados para a defesa nacional são, tem termos orçamentários, organizacionais e qualitativos insuficientes para cumprir sequer a missão de proteção do imenso território nacional, ainda que sejam, quantitativamente, as maiores forças sul-americanas.

A chamada revolução nos assuntos militares (RAM)[197], em curso desde as décadas de sessenta e setenta, se aprofunda em parte com a aplicação da informática e da digitalização nos sistemas de comunicação e de guia e monitoramento de armamentos como mísseis e na capacidade eletrônica de embarcações de superfície e aviação de caça de atuar de forma harmônica em termos de capacidade de interceptação e mesmo responder a eventual ataque.

Por isso é fundamental que os países da América do Sul possam cooperar a fim de desenvolver um sistema avançado de comunicações, de uso e aplicação das tecnologias digitais e do emprego da eletrônica na produção e utilização de armamentos com capacidade de assegurar o êxito das estratégias de defesa baseadas na dissuasão de um eventual inimigo (estatal ou não - estatal) de arcar com um alto custo político, econômico e material de violar a soberania e os interesses nacionais dos estados da UNASUL.

Portanto, a fim de tornar medidas efetivas para lidar com a necessidade de adequar os gastos com defesa às necessidades estratégicas de estados com recursos financeiros e tecnológicos limitados é importante fazer breves

---

[197] Em inglês, a sigla é RMA. .Sobre a Revolução dos Assuntos Militares, ver o artigo de Martin Shaw, " Theories of New Western Way of War", na sub-seção "The revolution in military affairs", PP. 32-34, in SHAW, Martin. The New Western Way of War. Polity Press, UK, USA. 2005..O tema também é abordado no seguinte artigo de John Garnett, Technology and Strategy, in BAYLIS, John; BOOTH, Ken; GARNETT, John & WILLIAMS, Phil.. Contemporary Strategy , vol I. Theories and Concepts. Holmes & Méier, New York, London. 1987.

considerações acerca da discussão dos cenários de empregos de forças armadas no ambiente sul-americano.

De acordo com as medidas de efetivação da Estratégia Nacional de Defesa, foram definidas as hipóteses de emprego, que significam a probabilidade do emprego do poder militar em situações de ameaça aos interesses estratégicos do país, sendo realçada, no entanto, o elevado grau de imprevisibilidade e indeterminação das ameaças com as quais o país poderia se defrontar. Como bem coloca a EDN

> "**…**antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se o **alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças** ao País. Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando a possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País. "(Decreto 6703, 2008. Os grifos são nossos)

A despeito das incertezas quanto ao tipo de ameaça em tese que o país poderia ter de enfrentar, a EDN prescreve, a partir das situações de crises e possibilidades de conflitos advindos das ameaças, a necessidade de acionar a estrutura de tomada de decisão, planejamento e execução das medidas necessárias para a defesa nacional, incluídas ai a mobilização nacional. Assim, em relação à erupção de crises, a EDN expressamente dispõe que

> " (...) (b) Na crise
>
> O Comandante Supremo das Forças Armadas, consultado o Conselho de Defesa Nacional, poderá ativar uma **estrutura de gerenciamento de crise**, com a participação de representantes do **Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica**, bem como de representantes de outros Ministérios, se necessários.
>
> O emprego das Forças Armadas será singular ou conjunto e ocorrerá em consonância com as diretrizes expedidas. ""(Decreto 6703, 2008. Os grifos são nossos)

Por sua vez, na eventual degradação da situação internacional, regional ou local, na qual a crise evolua para uma situação aberta de conflito, a EDN dispõe que

> "(...) Medidas políticas inerentes ao gerenciamento de crise continuarão a ser adotadas, em paralelo com as ações militares.
>
> Ante a possibilidade de a crise evoluir para conflito armado, poderão ser desencadeadas, entre outras, as seguintes medidas:

> - a ativação dos **Comandos Operacionais previstos na Estrutura Militar de Defesa;**
>
> - a adjudicação de forças pertencentes à estrutura organizacional das três Forças aos **Comandos Operacionais** ativados;
>
> - a atualização e implementação, pelo Comando Operacional ativado, dos planos de campanha elaborados no estado de paz;
>
> - o recompletamento das estruturas;
>
> - a ativação de **Zona de Defesa, áreas onde são mobilizáveis tropas da ativa e reservistas,** inclusive os egressos dos Tiros de Guerra, para defesa do interior do país em caso de conflito armado; e
>
> - a **decretação da Mobilização Nacional, se necessária.**
>
> **(c)** Durante o conflito armado/guerra
>
> O desencadeamento da campanha militar prevista no **Plano de Campanha** elaborado. ""(Decreto 6703, 2008. Os grifos são nossos)

Com respeito aos fundamentos das Forças Armadas de modo a poder ter os meios de defesa em caso de agressão, a EDN dispõe sobre a relevância da Estratégia Militar de Defesa, tendo como fundamentos o ambiente de incerteza em relação ao tipo de desafios estratégicos (ameaças militares) que o país pode ter que enfrentar. Sob este aspecto, as hipóteses de emprego do poder militar levam em conta as tendências e cenários de conjuntura doméstica e externa, sendo importante identificar ameaças nas fronteiras terrestres e nas águas jurisdicionais, de penetração de forças militares muito superiores na Amazônia e ameaça de erupção de conflito armado no Atlântico Sul[198].

A partir da identificação das ameaças, são definidas as providências necessárias ligadas aos efeitos de guerras em outras partes do mundo que não se caracterizem por guerras regionais controladas, que podem ou não contar com uso de armamento nuclear[199]. Feitas estas considerações, uma possível discussão, ainda que insuficiente e genérica, acerca das hipóteses de emprego das Forças Armadas quanto às ameaças estatais são mencionadas a seguir e podem ser classificadas como basicamente de três tipos, sendo que as condições para o enfrentamento de todas elas serão descritas no primeiro item que segue:

1-Conflitos de ordem intra- estatal – a eventual eclosão de guerra civil na Bolívia, Paraguai, Equador ou Peru, criaria a necessidade de intervenção militar do Brasil, de forma isolada ou coletivamente, sob pena de isto gerar um

---

[198] Decreto 6.703/2008.
[199] Decreto 6.703/2008.

descrédito da liderança brasileira enquanto potência regional sul-americana e para seu projeto de se consolidar enquanto grande potência nos próximos anos. Mas persiste uma indagação: Por quê o Brasil precisaria intervir?

A não intervenção seria vista como uma demonstração da incapacidade de liderança politica do país, único por suas condições politica, econômica e geográfica, de lograr a unidade do bloco sul-americano, comprometendo a credibilidade da politica exterior brasileira, inclusive em suas pretensões (legítimas) de projeção para a África Austral nos marcos da cooperação sul-sul.

Além disso, o tratado de defesa deve procurar encontrar um princípio de equilíbrio para com o princípio da não intervenção, que deve ser protegido e ser a regra observada pelos membros. Não obstante, o tratado deve igualmente prever casos de ordem extraordinária que impliquem em eventual ruptura da estabilidade regional, em uma situação análoga aos casos constitucionalmente previstos para o estabelecimento do estado de defesa e de sítio (matriz da legislação de mobilização brasileira, por sinal).

Assim, é imprescindível que estas situações que autorizem a intervenção sejam clara e expressamente justificadas e descritas no tratado, em estrita obediência ao princípio da autodefesa coletiva inscrita na Carta da ONU, em seu capítulo VII, artigo 51 em consonância com o artigo 52.

Por outro lado, para intervir, é necessário contar com uma estrutura de defesa apropriada, com o desenvolvimento de uma base institucional a nível nacional e regional nos níveis estratégico, operacional e tático. Do ponto de vista doméstico, o Brasil está logrando desenvolver uma base institucional de defesa, aquilo mais próximo que Proença e Diniz denominam de política declaratória.

Esta base normativa foi um dos legados do Presidente Lula e do Ministro de Defesa Nélson Jobim. No entanto, para que a prática concreta desta politica se torne realizável, faz-se necessária o aprofundamento da cooperação militar com os demais estados da UNASUL, já que o Brasil compartilha com todas as preocupações estratégicas essências por fazer fronteira com quase a totalidade da UNASUL. Tais considerações estão intimamente relacionadas com os itens a seguir descritos.

2-Conflitos de ordem *interestatal* entre duas ou mais nações sul-americanas com a possibilidade de intervenção de potências extracontinentais.

Tal cenário dar-se-ia em eventuais disputas entre estados andinos que transcendam os mecanismos jurídicos e diplomáticos de solução de controvérsias e evoluam para uma situação de guerra na sua origem. A partir disso uma intervenção militar com a participação brasileira poderá ser necessária, caso contrário, a crise político- militar irá justificar uma escalada que saia do controle politico e estratégico da UNASUL. Nesse último caso, uma omissão da nação que se pretenda líder regional justificaria, sob a bandeira da ONU ou OEA, uma intervenção militar extra- regional no continente às suas expensas, com sério desgaste político para o Estado brasileiro.

A não participação em uma intervenção militar para solucionar crises na região não só comprometeria a credibilidade da liderança brasileira da integração, como poderia se converter, em uma conjuntura econômica e politica de erosão das relações do país com as grandes potencias em face do compartilhamento dos problemas de segurança em área vizinha à Amazônia, em uma séria ameaça dentro do território sul-americano ao país e aos demais vizinhos.

3-Conflitos de ordem *inter-estatal* que envolva uma ou mais nações da UNASUL com uma ou mais potências extra-regionais – uma potencia regional, com poder militar superior ao brasileiro, isolada ou em coalizão. Por que pensar nesta hipótese de conflito?

Deve ser levado em consideração um cenário provável de escassez dos recursos. Qualquer das nações que são grandes potências como França, Reino Unido, Japão, Estados Unidos, Federação Russa, China e em breve a Índia poderiam nas próximas décadas, em face da crescente escassez de recursos energéticos como água, petróleo e minerais estratégicos, apossar-se de territórios do continente caso as nações não cedessem, por tratado, às negociações por estabelecimento de vantagens e preferências para institutos de pesquisas e corporações daqueles países na exploração dos recursos naturais, tal como ocorrera em relação às areias monazíticas no passado brasileiro.

Neste caso, a intervenção armada de uma nação com recursos militares superiores como aviação de caça de longo alcance, submarinos portadores de mísseis de longo alcance tendo como objetivo, por exemplo, um ataque às plataformas do Pré- Sal brasileiro que obrigaria a que o Brasil, caso não

estivesse militarmente preparado e sem um pacto ou sistema de alianças com os demais membros da UNASUL, fosse forçado a uma situação para o qual nossa Marinha e Aeronáutica não estão preparadas em função dos anos de descaso para com os projetos de desenvolvimento de pesquisa no campo da aviação e da modernização da frota da Força Naval.

Para piorar a situação, caso o conflito fosse realizado em duas ou três frentes - como a Amazônia e o Centro – Oeste, - que são os locais que deverão demandar maior presença do Exército Brasileiro no futuro, a situação será mais drástica ainda, em face do pequeno número de efetivos preparados hoje para enfrentar forças substancialmente superiores em cenário de conflitos no futuro razoavelmente plausíveis.

Assim, existe necessidade premente de desenvolver uma estrutura de defesa que, respeitada a condução soberana de cada politica de defesa das unidades, necessita da cooperação regional a fim de obterem condições de efetividade par cumprir com os propósitos da dissuasão. Isto, por sua vez, demanda o estabelecimento de um complexo industrial regional de defesa a dar sustentação logística e capacidade de autonomia tecnológica para o enfrentamento das crises, por parte das forças armadas brasileiras em estreita colaboração com as demais forças armadas dos países sócios.

Em termos estritamente brasileiros, faz-se necessária tornar a base jurídica já criada no plano formal-normativo uma realidade. Assim, a criação da estrutura institucional do Estado Maior da Defesa, ao qual se subordinam os Estados Maiores Conjuntos das três FFAA e seus respectivos Estados Maiores singulares demandam urgentes reformas, que, em síntese, responde parcialmente às históricas reivindicações das três forças singulares.

A análise deve levar em conta o grau de fator: o grau de obsolescência dos equipamentos que procura refletir o tempo de uso, o quantitativo de armamentos de baixa qualidade, por obsoletos e degradados pela subutilização, fato que seria, segundo analistas, comum à maioria das Forças Armadas sul-americanas, sendo que o orçamento limitado é um fator complicador para tornar o cenário atual desalentador em termos de qualidade dos sistemas de armas da região.

Se conforme análises mais otimistas, o Brasil continua liderando o ranking das despesas militares, por conta ainda do tamanho de seu aparato

militar, o certo é que o segundo mandato do governo Lula, ao investir nos programas setoriais das Forças Armadas, deu início ao processo de adequação destas instituições às seus objetivos definidos pela EDN, e de igual modo passou a contribuir para uma melhor colocação. Contudo, a questão crucial para dotar o país em condições de cumprir com as diretrizes e objetivos da EDN e que devem ser melhoradas é a que segue:

1-Melhor qualidade do sistema de mísseis de médio e longo alcance e cujo uso é importante tanto para veículos lançadores do Exército, como para a aviação de caça da FAB, como, enfim, das embarcações de superfície como porta-aviões e fragatas e dos submarinos.

2-Produção de blindados com tecnológica nacional e capazes de atuarem em diversos terrenos e que sejam adaptáveis às demandas dos estados da UNASUL e que seriam os clientes em potencial (senão os únicos) no caso da indústria regional de defesa cujo centro decisório seja brasileiro, em face dos cenários de emprego das forças conjuntas sul-americanas. Além disso, a própria necessidade de defender o imenso e diversificado território brasileiro demanda a produção de diversos modelos de tanques de ataque (os MBT).

3-Embarcações de superfície dotadas de capacidade de velocidade, sistema de comunicações em tempo real, com aviação de caça embarcada e sistema digitalizado a um sistema de mísseis, de no mínimo, de médio alcance nas modalidades ar-ar e terra-ar, que também deveriam gradualmente ser produzidos na América do Sul.

4-Aviação de caça que equilibre a capacidade de suportar alta carga de mísseis com velocidade similar, com características se não iguais, pelo menos próxima dos rendimentos táticos presentes nos F- Hornet norte-americanos e o Sukhoi – 30, a última geração dos supersônicos russos. Aqui também a gradual nacionalização de protótipos adquiridos a partir de contratos com potências extra-regionais – como a França, Índia, África do Sul, Turquia, etc., seria uma etapa inicial para que o país possa vir a produzir a próxima geração de aviação de caça, fundamentais a proteção do imenso território nacional.

Em todos os itens examinados o Brasil não apenas para recuperar a paridade qualitativa em termos de alcance e poder de fogo, como de poder contar os melhores equipamentos. Tal circunstância é vital para o país, pois o

Brasil pode utilizar um melhor sistema de armas para a defesa do território e dos interesses nacionais no caso de necessidade do emprego isolado contra alguma ameaça.

Já no campo da colaboração em missões, em treinamentos conjuntos e no fornecimento de material bélico para os estados vizinhos, o Brasil também será o principal fornecedor se atender às necessidades estratégicas, de qualidade e de padronização que sejam compatíveis não apenas com sua estatura política, econômica e estratégica, como também das necessidades de defesa de seus parceiros da UNASUL.

Pela análise destes fatos, conclui-se que a gradual nacionalização e fornecimento destes equipamentos, de forma seletiva, para os vizinhos sul-americanos, tornando-os clientes preferenciais, é condição de viabilidade para manter as indústrias em condições de investir, em parcerias com instituições financeiras públicas e privadas, com apoio técnico dos centros de pesquisa militares e universitários. Isto é fundamental para a efetividade da política de defesa brasileira.

2.7. Conclusão Parcial

Após a análise do contexto regional sul-americano, dos gastos militares, do estudo das capacidades brasileiras e de seus vizinhos mais importantes e da referência às eventuais hipóteses de emprego do poder militar, cumpre refletir sobre algumas conclusões que podem ser tiradas deste capítulo.

Em primeiro lugar, deve ficar claro que a necessidade de as forças armadas brasileiras (e por extensão, sul-americanas) tenham de contar com um sistema de armas com maior tecnologia a partir de uma indústria regional que diminua a dependência do fornecedor externo não pode deixar de lado de analisar a tentação de mistificar a performance das armas e equipamentos de defesa.

O raciocínio correto para compreender o sentido da guerra industrial e pós-industrial (digital) faz concluir que não basta tecnologia e um sistema moderno sem recursos humanos capazes de operá-los a fim de tornar eficaz o

princípio da dissuasão[200]. Tecnologia e equipamentos são condições necessárias, mas não suficientes para e eficácia do emprego do poder militar. O essencial é o investimento em treinamento e capacitação do ser humano – do soldado ao oficial comandante, bem como do funcionamento do processo de tomada de decisão nos níveis estratégico, operacional e tático.

Em segundo lugar, todo o esforço analítico de justificar a necessidade e a legitimidade da construção de um sistema de segurança e defesa regional que seja uma condição de efetividade para a política de defesa do Brasil não pode deixar de levar em conta o papel que os Estados Unidos enquanto variável independente e exterior ao campo sul-americano de segurança.

Os Estados Unidos desempenharam no último século, um papel de insulador do hemisfério americano enquanto um provedor de segurança contra a ação das outras grandes potências, em especial durante os anos da II Guerra e ao longo da Guerra Fria (DUNNINGAN, 1993, p. 599)[201]. Tal situação, em face do extraordinário poder militar construído por este país ao longo de décadas e dos custos proibitivos em face do sistema hemisférico que limita o acesso às tecnologias de defesa para enfrentar os cenários de insegurança quanto aos recursos naturais e energéticos que a América do Sul detém, as nações sul-americanas não tiveram estímulos para o fortalecimento de seus sistemas de defesa.

Neste sentido, a presença estadunidense na região fez com que as soluções para as disputas sub-regionais tivessem no recurso à diplomacia o meio menos custoso em termos de opções de políticas externas de defesa dos estados da região.

Não obstante, a emergência de duas décadas de unipolaridade militar da potência hemisférica (e hegêmona global), somados aos efeitos da globalização financeira e do seu comprometimento com teatros estratégicos mais graves para a manutenção de seus objetivos estratégicos (Europa, Ásia-Pacífico e Oriente Médio), faz com que seu hiperpoder, sua eventual estratégia do *buck-passing* e a presença de outras grandes potências possam ser fatores de insegurança para as recém-consolidadas democracias sul-americanas. Em

---

[200] DUNNINGAN, James F. How to Make War – A Compreensive Guide to Modern Warfare for the Pos-Cold War Era. William Morrow and Company, INC. New York. 3 ed. 1993, p. 305-306.
[201] DUNNINGAN, James F. How to Make War – A Compreensive Guide to Modern Warfare for the Pos-Cold War Era. William Morrow and Company, INC. New York. 3 ed. 1993, p. 599.

razão disso, o quadro analítico que Dunningan[202] apresenta sobre o cenário de segurança da América do Sul deve ser repensado.

Atualmente, os Estados Unidos, enquanto hegêmona militar poderia ser um tanto ambígua, a depender do fracasso ou do êxito da integração sul-americana. Washington pode, assim, ser um fator de garantia como fator de insegurança para a pretensão de liderança regional brasileira. Os Estados Unidos podem ser um parceiro estratégico do Brasil e o sistema hemisférico ser complementar ao sistema regional de segurança previsto pelo Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.

Por outro lado, em face do enfraquecimento da Doutrina Monroe em face da multipolaridade diplomático-econômica, a necessidade das grandes potências por recursos naturais e matérias primas necessárias para o prosseguimento da competição científico-tecnológica entre as principais economias do mundo fazem com que a carência de um sistema próprio de defesa possa comprometer, no futuro do século XXI, a soberania das nações sul-americanas e do Brasil em particular.

A emergência de um complexo regional de segurança unificado em torno do Brasil poderá ser um poderoso fator dissuasório de eventuais ameaças de ordem estatal no futuro. No entanto, a não realização desse projeto integrador deixará comprometida a capacidade dos estados da região de contarem com os meios de enfrentarem ameaças de caráter militar tradicional.

O comprometimento dos recursos financeiros em campanhas militares custosas da superpotência em guerras locais na Ásia e no Oriente Médio, por exemplo, poderiam redundar nas “guerras por procuração”, situação que Mearsheimmer denomina de *buckpassing,* pelo qual outras potências poderiam agir no formato de intervenções militares unilaterais ou sob a legitimidade formal da ONU (Conselho de Segurança) no caso de um conflito em razão de situações vistas acima no caso de conflito interestatal entre estados que compõem a UNASUL ou no caso de defesa de minorias indígenas e/ou acesso aos recursos naturais, energéticos e estratégicos, como visto.

Daí por que a criação de uma aliança militar hemisférica nos moldes da OTAN sempre foi vista com pessimismo e não interessa para os tomadores de

[202] Ibidem.

decisão brasileiros. Neste mesmo cenário se inscreve o papel que as demais grandes potências – União Europeia, China, Rússia e Índia teriam para os cálculos de segurança sul-americana, uma vez que também competem com os Estados Unidos pelos mercados e pelas alianças estratégicas com os parceiros da UNASUL. Em relação a estes parceiros – as potências sub-regionais – persistiram, desde o século dezenove, estratégias tanto de parte das grandes potências como do Chile, da Colômbia, da Venezuela e Argentina, de balanceamento umas em relação às outras e em relação ao estado mais poderoso da região – o Brasil.

O Chile, do ponto de vista geopolítico é o principal adversário estratégico do Brasil, em razão de sua reticência em priorizar a integração sul-americana e em face de suas pretensões de exercer o papel de potência em relação ao Peru, ao Equador e, principalmente, em relação à Bolívia, cuja localização e recursos naturais como o gás, são fundamentais para a economia e segurança brasileiras. Já a Colômbia pós-Uribe ainda pode ser vista como um aliado preferencial dos Estados Unidos, em razão da questão do narcotráfico na grande fronteira com a Amazônia brasileira.

A Venezuela, por seu turno, em suas relações diplomáticas vem se aproximado cada vez mais do Brasil, em especial desde a era Chavez[203] compartilhando, juntamente com a Argentina da era do casal Kirchener e o Brasil, de visões em alguma medida coincidentes sobre o cenário de insegurança do sistema internacional, quem vem sendo importante para a identidade política da UNASUL. No entanto, ao contrário do viés retórico confrontacionista destes dois países, a política externa de integração que o Brasil propõe tem forte relação com a continuidade dos princípios de sua diplomacia e com as necessidades econômicas e estratégicas estruturais que caracterizam políticas de Estado que vão muito além das políticas de governo.

Assim, a efetivação de uma política regional de segurança sul-americana, cujo centro decisório seja o Brasil, traz consigo a capacidade institucional de neutralizar as tradicionais estratégias de balanceamento que envolvem as grandes potências e potencias regionais que tanto tem sido um limitador ao papel regional brasileiro.

---

[203] O Presidente Hugo Chavez, reeleito para mais um mandato, veio a falecer em março de 2013.

CAPÍTULO 3 - A diplomacia de segurança sul-americana (2005-2010)

3.1. Introdução

O capítulo a seguir foi dividido em quatro seções. A primeira destina-se ao exame da conjuntura dos anos de 2005, 2006 e 2007, das relações diplomáticas a nível bilateral e multilateral que explicam o processo de avaliação e negociação entre os países sul-americanos com respeito à criação de uma instituição de defesa coletiva e o papel que o Brasil passa a desempenhar nesse processo.

A seção seguinte descreve a importância da cooperação securitária para a política de defesa do país, a partir do périplo do Ministro Jobim pela América do Sul em 2008 e que redundaria, naquele ano, com a criação formal do Conselho de Defesa Sul-americano aproximadamente oito meses após a instituição da UNASUL.

O primeiro semestre de 2008 fora consagrado para as conversações bilaterais em torno do projeto brasileiro de criação do CDS, bem como de resolução da crise Colômbia e Equador ocorrida em março e, por fim, da reunião multilateral de decidiu pela transformação da CASA em uma união política.

No segundo semestre daquele ano, o desenvolvimento de estudos das delegações dos estados da UNASUL, a cargo de grupos de trabalhos sob supervisão do governo chileno, erigido por consenso entre os estados da UNASUL para conduzir os trabalhos destinados a identificar as condições e apontar seus objetivos e programas de ação, que iriam ser implementados no ano seguinte.

Na seção terceira, por sua vez, a descrição do formato institucional e das características normativas do conselho são abordadas a partir do estudo das organizações internacionais e de como se enquadram os organismos e as funções dentro do CDS. Na seção subsequente, temos, assim, o início concreto da atuação do conselho que, ao longo dos anos de 2009 e 2010, irá produzir a cargo das sucessivas presidências pró-tempore chilena e equatoriana, os planos estratégicos que definirão a base consensual mínima

em torno dos focos centrais do CDS: cooperação estratégico-militar, indústria de defesa e base doutrinária comum.

Por fim, uma análise das necessidades de defesa do Brasil é vislumbrada a partir da descrição de algumas hipóteses de emprego do poder militar e da relevância de avanços normativos e institucionais no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano.

Estes temas serão centrais e terão continuidade ao longo dos anos de 2011 e 2012 com a continuidade dos grupos de trabalho encarregados de definir normas e propor, por recomendação, politicas públicas para os estados-membros, com destaque para a criação, em 2010, do Centro de Estudos Estratégicos e, naquele mesmo ano, da proposta de um protocolo de defesa no marco institucional daquela organização.

3.2. *A diplomacia de segurança (2005-2007)*

O debate em torno de uma agenda comum de segurança começa a tomar forma a partir de conversações entre as autoridades brasileiras com suas contrapartes argentinas e chilenas, quando tem início os encontros de Ministros de Defesa da região do Cone Sul desde o final do governo Cardoso, ainda em julho de 2000. De fato, os chilenos e os argentinos tinham já avançado politicamente em sua aproximação no campo da defesa e o cone sul era a região mais estável do continente[204].

Entretanto, o papel brasileiro foi chave para a normalização da região, principalmente com relação à substituição do padrão de rivalidade com a Argentina pelo padrão das relações estratégicas, desde os anos 80.

A busca por uma América do Sul que tenha estabilidade em termos de segurança tanto em sua vertente sulina como na região andino – amazônica, é um projeto estratégico do único estado que se encontra presente nestas sub-regiões em termos de singularidade estratégica (mais estável no cone sul; menos estável no norte do continente): o Brasil.

---

[204] Ambas as nações solucionaram a disputa em torno do Canal de Beagle e formaram um mecanismo de cooperação de defesa, sendo que as operações Cruz Del Sur são uma decorrência dessa cooperação. Os dois países, inclusive, teriam programado para 2011, como resultado do plano de ação do CDS, de realização de exercícios conjuntos na fronteira sul entre as duas nações.

No entanto, este projeto oriundo da busca por uma liderança brasileira na formação de um regime sul-americano de segurança tem sido caracterizado pela maneira compartilhada que o Brasil tem imprimido à iniciativa do CDS. Sob este aspecto, o país irá propor as negociações bilaterais de Ministros de Defesa com cada país, bem como as reuniões de cúpula multilateral de Ministros de Defesa, Relações Exteriores e Chefes de Estado.

O Brasil também irá realizar estudos e propor o “pré-projeto” de desenho institucional do futuro estatuto do conselho. Contudo, países como Chile e Equador, irão participar intensamente da organização desta que pode ser tida como uma primeira etapa de criação do regime sul-americano de segurança, como será visto na análise dos grupos de trabalho e dos planos de ação. Isto permite ao país criar um regime compartilhado em área extremamente sensível como a militar, sem que sua liderança crie veleidades de imperialismo ou imposição de uma agenda de um só país, ainda que seja o mais poderoso da região em termos econômicos e tecnológicos.

Para ter viabilidade de consolidar-se como potência regional, o país necessita negociar as agendas de defesa de cada país, em torno do estabelecimento de objetivos comuns, consensuais, que sejam passíveis de compartilhar as vantagens estratégicas para o conjunto dos 12 países da UNASUL, reduzindo os custos dessa liderança. Assim, os objetivos estratégicos do país e as implicações acima referidas em relação à singularidade da forma como é possível o Brasil ser líder na região, irão pautar as negociações diplomáticas em torno da cooperação bilateral e multilateral de defesa na América do Sul. As primeiras iniciativas concretas nesse sentido são dadas entre os governos brasileiro e chileno.

Nesse sentido, em 2000, fora acordado, em Brasília, a criação de um grupo de trabalho bilateral de defesa como fito de abordar a possibilidade de cooperação institucional das FFAA de ambos os países, bem como dos campos científico e tecnológico[205]. Este grupo de trabalho seria integrado pelos respectivos ministros e integrantes das burocracias militares.

---

[205] Ver publicação **El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: Cronica de su Gestacion, p.50.** Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, jul/2009. Disponível em http:cdsunasur.org.

Inicialmente, como elencado no capítulo primeiro, a conformação de um regime de segurança originou-se da aproximação entre Argentina e Brasil, a partir da parceria no campo da segurança comum, da criação da ABAAC e, por fim, da integração do cone sul no plano político e regional. Contudo, seria na era Lula (2003-2010), que esse processo avançaria, por parte do Brasil em relação aos então parceiros associados do MERCOSUL, como o Chile. Já em meados da última década, Chile e Brasil passam a discutir a possibilidade de entendimentos comuns entre ambos os países acerca das necessidades de adaptar suas estruturas de defesa no novo cenário que se desenhava.

A América do Sul caminhava rumo à institucionalização dos processos politico, econômico e de infraestrutura no campo da integração e, como tal, a segurança e defesa deveriam completar esse amplo processo cuja origem está na associação das entidades sub-regionais do MERCOSUL, da Comunidade Andina e da OTCA. Por trás disso, estavam os projetos dos principais estados da região – dentre eles, Brasil, Chile, Argentina e Venezuela – de investirem na atualização da capacidade de defesa de suas respectivas FFAA, seriamente prejudicadas desde a década de 90.

Isto se deu em função da crise financeira sobre suas economias e pelos cortes orçamentários que os programas de ajuste neoliberais representaram em termos de restrições a projetos estratégicos nos campos científico, industrial e tecnológico, comprometendo, dessa forma, o papel estratégico das forças armadas em termos de garantir a defesa de suas sociedades.

Além destes fatores, concorreram para uma maior aproximação outras questões. A primeira delas foi a agenda de segurança do governo Bush com a securitização do terrorismo e a tentativa de enquadramento das FFAA latino-americanas na securitização das novas ameaças, o que se buscou negociar por meio das conferências hemisféricas de Chefes de Estado e de Ministros da Defesa.[206]

O resultado destas conferências, que foram lançadas em meados da década de 1990, no contexto das negociações de integração hemisférica da

---

[206] Isto está bem analisado na obra da pesquisadora Graciela di Conti Pagliari. Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**.** Tese de Doutorado. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2009.

ALCA, foram que era necessário pensar a América do Sul como uma região com identidade e interesses específicos. Se a ALCA não poderia fazer parte dos cálculos estratégicos de integração do Brasil, maior nação industrial e que teriam mais a perder em termos políticos, econômicos e tecnológicos com a aceitação desse projeto de área de livre comércio hemisférico, tampouco a agenda de segurança atendia às necessidades brasileiras.

Sob este último aspecto, o sistema do TIAR e da OEA deveriam ser complementados pela criação de uma nova institucionalidade politica e de segurança mas agora de caráter regional e que iriam produzir seus resultados: a UNASUL e seu CDS.

Por outro lado, a consolidação dos regimes democráticos sul-americanos, e a criação dos mecanismos de controle da autoridade civil sobre as burocracias militares representados pelo surgimento de Ministérios de Estado da Defesa em todos os países fez com que a política de defesa tivesse de ser repensada na maioria dessas nações, recém-saídas de regimes de segurança nacional.

Isto concorreu para que as novas demandas estratégicas dos Estados sul-americanos fossem negociadas e construídas a partir de perspectivas da classe política governante, consagrando o princípio da obediência á autoridade civil, afastando, de certa forma, o fantasma do passado em termos de golpes e rupturas institucionais.

Por fim, países com experiência mais antiga com a criação de ministério da defesa e com projetos estratégicos, como o caso chileno em relação a sua modernização em termos de blindados e aviação de caça, por exemplo, facilitou a que o Brasil visse nos vizinhos uma oportunidade de obtenção de bons clientes para o projeto de revitalizar a indústria de materiais de defesa nacional, como condição também de criar condições estruturais de atualizar seu próprio sistema de armas.

Por sua vez, a busca do Brasil em criar condições diplomáticas para restringir o aprofundamento de projetos no setor de defesa chileno e também venezuelano, concorreria para aprofundar as parcerias estratégicas destas nações com as potências extra-regionais como os Estados Unidos, a Rússia, a China ou a Índia. Isto fez com que a criação de uma identidade estratégica comum entre os estados sul-americanos fosse a saída para buscar a tanto a

atualização dos obsoletos sistemas de defesa dos países da região, como também de evitar um gradual isolamento estratégico do Brasil em relação aos estados vizinhos.

A questão da obsolescência do material bélico atende, em parte à reivindicações das FFAA como parte da negociação em aceitar o avanço dos regimes democráticos na região, o que além disso, se justifica pela necessidade de manter as burocracias militares atualizadas em termos dos avanços logrados nas últimas décadas em termos de revolução de assuntos militares, como é o caso da digitalização no campo da defesa.

Não menos importante é também a tentativa de criar um fórum regional e debater e negociar um regime de segurança e defesa comum levando em conta questões como novas missões das FFAA em um novo cenário e o papel econômico e tecnológico das indústrias de defesa para o desenvolvimento econômico. Além disso, o também crescente papel dos países sul-americanos em missões da ONU e o aperfeiçoamento do controle democrático e institucional sobre as FFAA, com a atualização da legislação de defesa e a criação de ministérios de defesa são temas relacionados com a proposta de cooperação regional.

Esta agenda já vinha pautando as relações entre Brasil e Argentina nos marcos de sua cooperação política bilateral nos anos 80 e fora retomada no final da década de noventa. Com o Chile, país com o qual a Argentina não somente normalizou suas relações desde a década de oitenta, mas passara a cooperar bilateralmente no campo da segurança e defesa, com iniciativas como as operações conjuntas *Cruz del Sur*, o Brasil passa a construir a idéia de que toda a região necessita de uma agenda comum no campo da segurança e defesa.

Como o Brasil une os dois sub-complexos regionais de segurança, a necessidade de criação de uma agenda comum teria que necessariamente partir da inciativa brasileira para surtir seus efeitos concretos. Assim, o Brasil negociava com países cujos governos tinham a mesma característica de centro-esquerda como Equador (Correa), Bolívia (Morales) e Venezuela (Chavez), no norte andino-amazônico, o que facilitava que o projeto de integração regional como um todo avançasse e pudesse ser coordenado pelos

chefes de Estado, acoplando a agenda de segurança nos cálculos das vantagens para com a integração.

Da mesma forma, no cone sul, onde os processos de integração estavam mais avançados, onde se encontram as economias mais desenvolvidas da região, os governos de centro-esquerda dos Kirchener, na Argentina e de Bachelet, no Chile, facilitariam a convergência política acerca da construção de uma base consensual mínima em torno dos desafios de segurança de seus países.

Além disso, deve ser salientado que a ex – presidente do Chile, Michele Bachelet, que seria a primeira chefe de Estado a ocupar, em 2008 e 2009, os cargos de Presidência da UNASUL e de seu Conselho de Defesa Sul-americano, era de centro-esquerda e fora ministra da defesa do governo anterior, tendo que negociar a agenda política de atualização dos setor das FFAA de seu país e consolidando, a um só tempo, a democratização do Chile pós-Pinochet. Dessa forma, os dois países- Brasil e Chile - entre 2005 e 2006, caminhariam no sentido de buscar formas de aprofundar não somente o intercâmbio bilateral, mas também o multilateral no campo da segurança.

Em 04 de novembro de 2005, em Brasília, o então Ministro de Defesa chileno, Jaime Ravinet, reuniu-se com o ministro da Defesa e vice - Presidente José Alencar, por ocasião da quarta reunião anual do grupo de trabalho bilateral de defesa Brasil-Chile. Na reunião, o Diretor do Departamento de Política e Estratégia do Ministério da Defesa brasileiro, Vice-Almirante Afonso Barbosa, proferiu palestra sobre *Segurança e Defesa no Cone Sul.*[207]

Em seguida, a comitiva chilena expôs os trabalhos de sua atuação na MINUSTAH, quando levou às autoridades brasileiras a ideia sobre um projeto piloto de força combinada de atuação na referida missão de paz. Na ocasião, o ministro chileno propusera um mecanismo de consulta entre os ministros de defesa do MERCOSUL, Bolívia e Chile, que constituíam o chamado MERCOSUL ampliado, formado pelos membros associados[208]. Tal mecanismo tomaria a forma de encontros sub-regionais de ministros da defesa.

---

[207] Ministros da defesa do Brasil e do Chile encontram-se para reunião bilateral. Assessoria de Comunicação Social do MD / Cibele Leite. Disponível em https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/30367-04-11-05---html. Último acesso em 08/10/2011.

[208] Um ano depois, em 2007, o então ministro de defesa chileno, José Ghoni, em encontro com o então ministro Nelson Jobim, renovara a proposta de intercâmbio e cooperação em assuntos da defesa entre os países do Mercosul, aumentando seu prontagonismo internacional.

A partir deste momento, a proposta formalizada pelos chilenos passa a ser incorporada pelas autoridades brasileiras, que reestruturaram a concepção chilena que originalmente era a de criação de um mecanismo de consulta para a de um organismo com os objetivos mais amplos a fim de lidar com a quase totalidade das questões de defesa no continente .

De fato, o Vice-Presidente do Brasil, José Alencar e o ministro da defesa brasileiro Nelson Jobim comprometeram-se a estabelecer que o primeiro dos encontros periódicos ocorreriam no Brasil e a proposta do novo organismo deveria abranger toda a América do Sul.

Além disso, o ministro de defesa brasileiro propusera outras iniciativas tais como o intercâmbio e cooperação em materiais de defesa, visando ao projeto de desenvolvimento da indústria de defesa do país[209]. Da mesma forma, a preocupação com uma base de consenso doutrinária estava presente na proposta de Alencar de estudos para a futura criação de uma Escola Sul-Americana de Defesa[210].

A partir do ano de 2005, iniciam-se as reuniões de cúpula de chefes dos estados maiores das forças armadas do cone sul, que teve sua primeira edição na Argentina, em Buenos Aires, entre 06 e 08 de junho daquele ano, na I Conferência de Defesa do Cone Sul[211].

Em novembro daquele ano, um grupo de trabalho bilateral de defesa brasileiro-chileno foi formado, contendo uma proposta do Ministro de Defesa chileno, Jaime Ravinet, para a criação de um mecanismo que institucionalizasse os encontros regulares dos ministros de defesa do Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia. No ano seguinte, reunidos no Chile, a referida conferência dos comandantes em chefe dos Exércitos do MERCOSUL Ampliado tinha aprovado os estatutos[212].

---

[209] Dentre eles destacam-se o Comitê da Cadeia Produtiva da Indústria de Defesa, o COMDEFESA e o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa).

[210] O que veio de certo modo a se consubstanciar, anos mais tarde, na criação de um Centro de Estudos Estratégicos, em Buenos Aires, em 2010, como resultado dos planos de ação do CDS.

[211] Brasil sedia IV Conferência de Defesa do Cone Sul. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31982-12-05-2008---defesa---brasil-sedia-a-partir-de-quarta-feira-a-iv-conferencia-de-defesa-do-cone-sul.html. **Último acesso em 08/10/2011.**

[212] Dois anos mais tarde, em setembro de 2008, também no Chile, em Bariloche, foi constituído um Comitê de Comandantes dos Exércitos dos Países do Mercosul. Ver publicação **El Consejo de Defensa Suramericano de La UNASUR: Cronica de su Gestacion. p.50.** Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, jul/2009.) Disponível em http:cdsunasur.org. Acessos: 12/06/2011

Digno de nota foi a declaração do chanceler Celso Amorim, em Nova Iorque[213], em setembro, sobre a necessidade dos países do MERCOSUL estabelecerem uma “doutrina de defesa comum” (Amorim, 2008)[214]. O ministro, das relações exteriores, na ocasião, participava da 60ª Assembleia Geral da ONU. A política de defesa brasileira passava por um período de consolidação institucional representado pela revisão da Política Nacional de Defesa de 1996, atualizada em 2005.

Estas reestruturações, no plano normativo, buscavam dotar o país de uma base institucional e jurídica apta para estabelecer um processo de criação de uma efetiva estrutura de defesa que lograsse autonomia tecnológica para as FFAA e a consecução de seus projetos, bem como a necessária revitalização da indústria de defesa nacional.

Uma vez bem encaminhado este processo de consolidação institucional, fazia-se necessária a criação de mecanismos bilaterais e multilaterais de cooperação no campo da defesa que pudessem trazer benefícios e vantagens para o Brasil. Assim, em 19 de janeiro de 2006, durante um encontro entre os presidentes Lula, Hugo Chavez e Nestor Kirchner, na Granja do Torto, em Brasília, teria sido apresentada a proposta de criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano.

Conforme Oscar Medeiros Filho (Medeiros Filho, 2010), o objetivo da propositura, apresentada pelo presidente Lula, seria a de recuperar o parque industrial, além da promoção do desenvolvimento tecnológico regional do setor da defesa dos países em questão. Naquele ano de 2006, ocorreu entre 06 e 07 de agosto, a visita do Secretário de Assuntos Militares da Argentina ao Brasil, José Maria Vásquez Ocampo, tendo se encontrado com o então Ministro da Defesa Waldir Pires, em Brasília.

Na ocasião, foi tratado o fortalecimento do diálogo entre as Forças Armadas[215]. Este também foi o ano da realização de três importantes reuniões, no nível multilateral, de ministros de defesa da CASA, tendo sido a primeira

---

[213] http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050916_angelaamorimcg.shtml. Acessos: 12/06/2009.

[214] Segundo Amorim, o bloco precisa “criar uma doutrina de defesa” comum. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050916_angelaamorimcg.shtml. Acessos: 12/06/2009.

[215] América do sul: segundo semestre de 2006. Brasília: FUNAG, 2007, Compilação da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores; Núcleo de Apoio à Presidência Pro Tempore brasileira do Mercosul, p.38.

iniciativa de âmbito sul-americano, a primeira delas tendo ocorrido junho de 2006, quando teve início a Conferência de Ministros de Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações preparatória para a que se realizaria no mês seguinte.

Os ministros elaboraram o documento Declaração de Bogotá, que fora concluído em 14 de julho daquele ano, e que seria apresentado na I Reunião de Ministros da Defesa da CASA. Naquele momento, um dia antes, em 13 de julho, na mesma capital Bogotá, foi realizado entre as autoridades presentes o encontro da Primeira Reunião sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia, no âmbito da Organização do Tratado da Cooperação Amazônica – OTCA[216].

Além de negociações sobre formas de combate ao crime organizado transnacional e sobre a operacionalidade dos sistemas de vigilância da região amazônica, foram abordadas as formas de cooperação bilateral e sub-regional. A utilização do sistema brasileiro SIPAM-SIVAM também foi debatida na ocasião, o que seria objeto de tratados de defesa bilaterais, tanto na operacionalidade e treinamento de seu uso, levando em conta metodologia e tecnologia deste sistema.[217] Nessa reunião, que contou com a presença dos oito ministros de defesa da região[218].

Em Bogotá, Colômbia, no mês de agosto, dar-se ia seguimento a esta reunião. Os encontros contaram com a presença do então Ministro da Defesa brasileiro, Waldir Pires. O encontro reuniu doze ministros da Defesa da América do Sul e foi o segundo encontro no marco da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

A I Reunião de Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA- contou com os ministros de defesa e o secretário geral da OTCA e contemplou uma série de medidas voltadas para a promoção da paz, segurança, defesa e cooperação entre Ministros de Defesa e Forças Armadas,

---

[216] Composta por Guiana, Suriname, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Bolívia e Brasil.
[217] Opl cit, p. 204-208.
[218] Entre os temas que foram discutidos pelos ministros da região amazônica estavam o tráfico de drogas ilícitas e produtos químicos, o trafico de armas, munições, explosivos, de espécies e recursos florestais da fauna e flora, além do controle e interdição do espaço aéreo fluvial. A secretária-geral da OTCA, Rosalía Arteaga também participa da reunião. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/30689-11-07-06---defesa---waldir-pires-participa-de-reuniao-de-ministros-de-defesa-da-america-do-sul.html. Acessos: 12/06/2009.

bem como Forças de Segurança. O objetivo político maior era o de garantir o processo de consolidação da paz e estabilidade contra as ameaças não – estatais que caracterizam em especial o complexo andino, bem como o papel das FFAA no papel de combate às novas ameaças.

Neste contexto da reunião, compromissos foram assumidos relativamente aos itens como informação e atividade de inteligência, intercâmbio de pessoas para atividades acadêmicas, treinamento e troca de experiências nos campos científico e tecnológico em matéria de indústria bélica.

Na oportunidade houve a realização de encontros bilaterais e multilaterais entre membros de instituições militares ligadas aos respectivos ministérios de defesa e o ministro foi acompanhado do vice-almirante Fernando Studart Wiemer, do general de divisão Rubem Peixoto Alexandre e do brigadeiro do ar José Roberto Machado e Silva[219].

Nesta conferência, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela trataram de debater um cenário sobre uma nova institucionalidade multilateral de defesa em nível regional[220]. Essa reunião de cúpula foi um marco no campo do estabelecimento de mecanismos de consulta e coordenação multilaterais[221], tendo sido o documento de alto nível político que está na raiz do estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano da futura UNASUL.

O documento da declaração produzido naquela reunião continha objetivos que constam entre as diretrizes e eixos principais do que seriam estabelecidos dois anos mais tarde pela EDN brasileira e que seriam também consagrados no Estatuto do Conselho. Estes objetivos giravam em torno dos seus eixos temáticos a serem desenvolvidos em seus planos de ação - *política de defesa, doutrina, base industrial de defesa e cooperação militar* e que se encontram já presentes na Declaração de Bogotá, em especial no item n. 15,

---

[219] Waldir Pires participa de Reunião de Ministros de Defesa da América do Sul. https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/30689-11-07-06---defesa---waldir-pires-participa-de-reuniao-de-ministros-de-defesa-da-america-do-sul.html. Acessos: 12/06/2009.

[220] Ver: **El Consejo de Defensa Suramericano de La UNASUR: Cronica de su Gestacion.** Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, jul/2009, p.55. Acessos em: 12/06/2011.

[221]Ministros da Defesa dos Países Sul-Americanos discutem Cooperação Continental. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/30700-14-07-06---defesa---ministros-da-defesa-dos-paises-sul-americanos-discutem-cooperacao-continental-.html. Acessos: 12/06/2009

> "(...) 6.- Es necesario fortalecer la **cooperación entre los Ministerios de Defensa** de los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones; Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos para consolidar a **Sudamérica como un área de paz y estabilidad, y desarrollar una lucha más efectiva contra las diversas amenazas** que puedan enfrentar nuestros Estados y sociedades.
> 7.- La cooperación y la solidaridad son pilares que permiten fortalecer y mejorar **la efectividad de los mecanismos vigentes entre los sectores de defensa de los países sudamericanos**
> (...)
> 15.- Es necesario ***promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur*** conforme al ordenamiento jurídico de cada país. Estos mecanismos pueden incluir:
>
> *El intercambio de* ***información*** *e inteligência;*
> *El intercambio de personal con fines académicos*
> *La provisión de* ***capacitación y entrenamiento***
> *La realización* ***de ejercicios militares combinados o conjuntos*** *entre países de la Comunidad Sudamericana de Naciones.*
> *El* ***intercambio de experiencias y conocimientos científicos y tecnológicos en materia de industria militar***
> ***Encuentros bilaterales o multilaterales entre miembros de los Ministerios de Defensa, órganos y fuerzas*** *competentes."(todos os grifos são nossos). (Declaração de Bogotá/2006, disponível em http://www.cdsunasur.org/- acessos em 09/09/2011)*

Neste momento, no qual se firmavam tratados bilaterais de cooperação em matéria de defesa e reuniões bilaterais de ministros de defesa, com o objetivo de discussão sobre o aprofundamento da coordenação de políticas de defesa, começa a se gestar a ideia brasileira de um fórum institucionalizado nos marcos da integração sub-regional que estava se processando.

Em 24 de julho de 2006, o ministro Pires, em visita de cortesia feita pelo Comandante em Chefe da Armada do Chile, Almirante Rodolfo Codina Diaz, propusera uma integração da América Latina, tendo enfatizado tratar-se de um princípio constitucional de nossas relações internacionais. Na visita do comandante em chefe chileno, estiveram presentes o oficial brasileiro[222] o comandante da Marinha, Almirante- de- Esquadra Roberto Guimarães Carvalho e Demétrio Infante Fiquero, embaixador chileno.

Naquele ano de 2006, ocorreu entre 6 e 7 de agosto, a visita do Secretário de Assuntos Militares da Argentina ao Brasil, José Maria Vásquez Ocampo, tendo se encontrado com o então Ministro da Defesa Waldir Pires, em Brasília. Na ocasião, foi tratado o fortalecimento do diálogo entre as Forças

---

[222] Ministro defende Integração da América Latina. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/30722-25-07-06---defesa---ministro-defende-integracao-da-america-latina.html. Acessos: 12/06/2009

Armadas[223], sendo destaque a afirmação de Ocampo sobre a necessidade de uma aliança estratégica entre os países da região, afirmando que

> "Queremos construir uma aliança estratégica. A política de defesa da Argentina tem muito em comum com a do Brasil"[224]

Para Ocampo, que fora convidado para participar das comemorações do sete de setembro daquele ano, o encontro foi uma primeira etapa de um maior intercâmbio entre os países, visando à formulação de uma agenda comum acerca de cooperação, integração e desenvolvimento[225]. Cumpre salientar que se algumas das iniciativas de diálogo no campo da defesa entre os países sul-americanos não são uma ideia apenas do Brasil, deve-se ter em conta que o país na ocasião teve um papel de destaque, de impulsionar as iniciativas em torno de uma integração dessas políticas.

No entanto, é a partir de 2007 que o processo de criação de um conselho começará a tomar forma, a partir das negociações entre o ministro de defesa chileno, Sr. José Ghoni os ministros Waldir Pires e seu sucessor, Nelson Jobim. O governo chileno estava interessado na criação de um mecanismo de concertação regional devido a alguns fatores.

Primeiramente, devido a um objetivo estratégico de busca da contenção do gigante econômico brasileiro, sempre visto no resto da América do Sul como uma potência regional imperialista. Assim, no campo militar, o Chile, que atualmente conta com as FFAA mais modernas e preparadas, buscava apostar nas relações com o Brasil a fim de conter uma superioridade futura do país no campo estratégico.

---

[223] América do sul: segundo semestre de 2006. Brasília: FUNAG, 2007, Compilação da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores; Núcleo de Apoio à Presidência Pro Tempore brasileira do Mercosul, p.38.

[224] Brasil e Argentina juntos na Defesa. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/30822-11-09-06-- -defesa---brasil-e-argentina--juntos-na-defesa.html. Acessos: 12/06/2009.

[225] Na ocasião, o Secretário de Assuntos Militares argentino também se reuniu com o Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI), do MD, General-de – Exército Maynard Marques de Santa Rosa, com o Secretário de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia, Almirante - de – Esquadra Júlio Saboya de Araújo Jorge e com o Chefe do Estado-Maior da Defesa, Tenente - Brigadeiro –do - Ar José Américo dos Santos. A reunião com as autoridades militares brasileiras revelava a importância da agenda da importância da ciência e tecnologia no desenvolvimento de uma capacidade de defesa de ambas as nações.

Destarte, sua proposição inicial de institucionalizar a cooperação regional obedecia a duas questões ambíguas. Primeiramente, a afinidade política do governo chileno com o governo brasileiro, ambos oriundos de esquerdas aos seus regimes militares do passado e que buscavam uma maior voz nos foros multilaterais globais, sendo que o Chile compartilhava da necessidade de uma concertação política que desse maior autonomia para os países sul-americanos nas relações com as outras regiões.

Destaca-se também o interesse em compartilhar com os frutos que o desenvolvimento econômico resultante do projeto de integração continental traria para sua economia, no longo prazo. Em segundo lugar, para o estamento militar e diplomático chileno, participar de um mecanismo de concertação de políticas de defesa seria importante para monitorar a ação brasileira e evitar romper um equilíbrio de poder na região em favor do Brasil.

Nesse sentido, a concepção chilena visava mais à contenção de eventual surgimento de um poder militar superior no Brasil que pudesse lhe ser prejudicial nas relações diplomáticas dos dois países no futuro, pois ambos têm interesse em exercer esferas de influência sobre países mediterrâneos da região e dotados com grande potencial de recursos energéticos, como é o caso boliviano. Posteriormente, com a nomeação de Nelson Jobim[226] para substituir Pires no cargo de ministro de Estado da Defesa, em julho de 2007, o processo de articulação com os demais estados sul-americanos para a conformação de um organismo regional de defesa iria se acelerar.

Sua passagem pela pasta será marcada pela busca de uma identidade para o ministério da defesa, com as negociações com os comandantes das forças singulares em torno da criação da EDN – Estratégia Nacional de Defesa – que seria criada no ano seguinte – o ministro Jobim irá propor um “plano latino-americano de defesa”. Em outubro de 2007 o ministro Jobim anunciou uma série de viagens para o primeiro semestre de 2008 por toda a América do Sul para discutir um mecanismo de consulta e coordenação de políticas de defesa, no qual seria acompanhado pela comitiva dos comandantes das três forças singulares.

---

[226] Jobim era advogado, jurista, ex -deputado federal gaúcho pelo PMDB, ex-ministro da Justiça e ex-ministro do STF.

O anuncio fora feito na ocasião da cerimônia do dia do aviador e do dia da Força Aérea Brasileira, na base aérea de Brasília, no dia 23, em cerimônia que contou com a presença do Presidente Lula da Silva, quando o ministro entregou a medalha da Ordem do Mérito da Aeronáutica, que contou também com a presença do ex-ministro da defesa e Vice-Presidente José Alencar, além do comandante da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro-do-Ar, Juniti Saito. Na ocasião, Jobim declarou que objetivara uma maior aproximação com os órgãos de defesa dos países vizinhos e que, em suas palavras afirmou:

> "Nós faremos uma diplomacia militar em toda a América Latina"[227].

O Brasil buscava, entre 2006 e 2007, um maior protagonismo nas relações com os países na América do Sul, a partir da retomada da prioridade da América do Sul para os cálculos dos diplomatas do segundo governo Lula.
A intensificação das relações militares, nesse contexto, se impunha em função de três questões atinentes ao Brasil e aos países sul-americanos: 1) diplomacia militar; 2) regimes políticos de centro-esquerda e 3) necessidade de desenvolvimento industrial e tecnológico brasileiro e sul-americano.

No primeiro caso, uma diplomacia civil- militar agora pautada pela maior consolidação do controle democrático-civil representado pela existência do ministério da defesa. Esta instituição buscava ser a síntese política das demandas setoriais das FFAA rumo à criação de um fórum de debates e negociação sobre a visão dos estados sul-americanos acerca das novas características da segurança internacional e da constatação de que a América do Sul possuía uma situação específica em termos de baixa incidência de conflitos interestatais.

No segundo caso, a formação de regimes políticos de centro-esquerda, poderia sintonizar melhor com o projeto político e diplomático do governo Lula de uma integração sul-americana. Nesse caso a emergência dos Kirchener na Argentina, de Bachelet no Chile, de Correa no Equador, de Morales na Bolívia e de Chavez na Venezuela, são emblemáticos. Por fim, tem-se presente a

---

[227] Ministro e comandantes das forças conhecerão órgãos de defesa dos países latino-americanos. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31714-23-10-2007-—-defesa-—-ministro-e-comandantes-das-forcas-conhecerao-orgaos-de-defesa-dos-paises-latino-americanos.html. Acessos: 12/06/2009.

necessidade de impulsionar o desenvolvimento industrial e científico-tecnológico brasileiro e sul-americano a fim de impulsionar a inserção econômica autônoma da região no cenário internacional, marcados por crises financeiras e instabilidade política e social nos centros dos países desenvolvidos.

Dava-se início, assim, a uma nova etapa da diplomacia militar brasileira, entre 29 e 30 de novembro de 2007, e que seria empreendida em 2008, na comitiva da visita oficial do Presidente Lula ao Equador, o ministro Jobim, acompanhado dos comandantes das forças armadas brasileiras, encontrou-se com o seu colega equatoriano, quando foram discutidos os avanços no campo da cooperação bilateral de defesa.

Esta visita teve um caráter fundamental, visto que o país ocuparia futuramente, em 2010, a Presidência Pró-Tempore do CDS. Na ocasião, recebido na base aérea equatoriana pelo ministro de defesa daquele país, Wellington Sandoval, Jobim destacou a necessidade de intercâmbio no setor de defesa entre os países, o que em termos práticos significava, conforme informação prestada pelo adido militar do Brasil no Equador, o Tenente-Aviador Antônio Cícero Cachuté, fornecimento, por parte do Brasil, de equipamentos e de treinamento de pilotos e mecânicos bem como instrução de militares do Exército equatoriano.

Os objetivos no caso do Equador eram o de estreitar os laços e promover um intercâmbio que visava a situações que estão inter-relacionadas. O treinamento de soldados equatorianos pelas forças armadas brasileiras e fornecimento de equipamento brasileiro fortalecia não apenas os laços entre as comunidades fardadas de ambos os países, como a economia brasileira obtinha vantagens por meio de estímulos para sua indústria de defesa que consolidava o acesso a mais um mercado consumidor local, que, por sua vez, passava a auferir vantagens no acesso aos equipamentos e transferência de tecnologia brasileira.

Isto, por sua vez, favorece uma maior interoperabilidade em termos de capacidade operacional de exercícios e operações binacionais das respectivas forças armadas, fundamental para gradualmente ir se construindo uma base consensual em termos de doutrina militar bilateral, passo importante para se pensar em criar uma doutrina regional sul-americana.

Por fim, a aproximação entre os estamentos militares dos países, na lógica das relações diplomáticas entre as altas autoridades civis e políticas (respectivamente, Chefes de Estado, diplomatas e ministros de defesa), favorece a criação de uma parceria estratégica entre os países, baseados no aumento da confiança mútua e no enfrentamento de desafios comuns. Assim, o campo das relações bilaterais do Brasil com os vizinhos sul-americanos, que já avançara desde 2005 até o momento, é uma etapa fundamental para o adensamento da cooperação multilateral de segurança e seria a tônica dos encontros com os governos equatoriano, chileno e com a maioria dos estados vizinhos[228].

Naquele mesmo ano, a um passo que iria conduzir ao processo de criação do CDS, no começo do mês de dezembro, logo após a visita ao Equador, o ministro de defesa brasileiro, acompanhado do então Comandante do Exército, General-de–Exército, Enzo Peri, do assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia e do embaixador brasileiro no Chile, Marcos Vinícius Pinto Gama, encontrou-se com o ministro de defesa chileno, José Ghoni.

Na reunião, o ministro chileno defendeu a necessidade da sub-região de contar com um maior protagonismo no campo da defesa, visando à cooperação em temas de interesse comum. Ambos os ministros da defesa assinaram acordos bilaterais de cooperação e o Jobim anunciara que dedicaria o ano seguinte, de 2008, juntamente com os Comandantes das FFAA brasileiras a viagens por todo o continente a fim de tratar de ampliar o diálogo e a cooperação no campo militar.

Um dos objetivos era o de impulsionar o intercâmbio na formação e capacitação de oficiais dos países vizinhos, no interesse de que estes possam cursar as academias militares brasileiras.[229]Dentre os itens do acordo de cooperação assinado entre Brasil e Chile, em 03 de dezembro de 2007, figurava a preocupação com a interoperabilidade, eis que os temos do tratado

---

[228]No Equador, Jobim defende integração entre países da América Latina. Disponível em:https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31774-03-12-2007-—-defesa---no-equador-jobim-defende-integracao-entre-paises-da-america-latina.html. Acessos: 12/06/2009.

[229]Ministro da Defesa inicia viagem de cinco dias ao Equador e Chile. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31768-28-11-2007-—-defesa---ministro-da-defesa-inicia-viagem-de-cinco-dias-ao-equador-e-chile.html. Acessos: 12/06/2009.

previam a troca de experiências tanto em exercícios militares como em utilização de equipamentos.

Assim, a busca brasileira para criar um sistema sul-americano de armamentos visa criar uma base normativa regional que possa garantir o objetivo estratégico brasileiro de manter os níveis operacionais de suas FFAA comprometidos com os objetivos constitucional da soberania e da EDN, com a dissuasão defensiva.

Tais objetivos são similares com a de muitas FFAA do continente sul-americano e para tanto, a criação de uma base industrial comum, sul-americana, que implique em uma parceria estratégica e comercial entre a indústria de defesa brasileira com as similares dos demais países é ponto crucial para a autonomia tecnológica.

Isto faz com que a produção de equipamentos padronizados e que possam contribuir para a eficácia das missões constitucionais das forças militares de todos os países da região. Estava prevista, portanto, pelo acordo brasileiro-chileno a cooperação no campo da ciência e tecnologia, bem como serviços de apoio no campo da logística militar e da aquisição de produtos de defesa.

Além destes itens do acordo, a preocupação com a formação e capacitação de oficiais e instrutores se fez presente, com a perspectiva de visitas, treinamento e cursos nas respectivas academias militares, para fomentar o intercâmbio em termos de doutrina militar[230]. Por fim, a participação brasileira na liderança da missão de paz da ONU no Haiti – MINUSTAH- foi tratada, assim como a elaboração do Plano Estratégico de Defesa brasileiro – a END – que seria promulgada em 2008.

No começo de 2008, em 25 de fevereiro, Nelson Jobim anunciava a propositura do Conselho de Defesa Sul-americano, como objetivo de harmonização das políticas de defesa regionais bem como forma de impulsionar a criação de uma base industrial regional de defesa[231]. Conforme a

---

[230] Ministros da defesa do Brasil e do Chile assinam acordo de cooperação. Disponível em:https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31775-03-12-2007-—-defesa-—-ministros-da-defesa-do-brasil-e-do-chile-assinam-acordo-de-cooperacao-.html. Acessos: 12/06/2009.

[231] Brasil propõe criação do Conselho de Defesa Sul-americano. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31886-25-02-2008-—-defesa---brasil-propoe-criacao-do-conselho-sul-americano-de-defesa_.htm. Acessos: 12/06/2009.

assessoria de comunicação social do Ministério da Defesa[232], o ministro Jobim já havia se reunido três dias antes com Nilda Garrón, então ministra da Defesa da Argentina, para tratar do tema da criação do conselho.

Aproximadamente em abril daquele ano, o ministro Jobim viajaria novamente ao Chile, no contexto de viagens que faria por todos os países do subcontinente a fim de estabelecer consultas para divulgar sua proposição de um Conselho de Defesa nos marcos da UNASUL, que seria estabelecida no mês de maio de 2008. Na sua segunda visita ao Chile, na condição de ministro da Defesa, Jobim tratou do formato que o organismo teria.

Um mês mais tarde, seria realizada a primeira reunião do grupo de trabalho, que se reuniria na capital chilena, sob a égide da Secretaria Pro-Tempore da UNASUL, que trataria dos estudos para viabilizar o formato institucional do CDS. Assim, encerra-se uma importante etapa, que consistiu na interação da diplomacia militar brasileira em direção a seus vizinhos, entre os anos de 2005, 2006 e 2007, caracterizadas pelo processo de aproximação com a Argentina de Kirchener e o Chile de Michelle Bachelet.

Estes dois países eram fundamentais para a cooperação regional proposta pelas autoridades brasileiras, eis que com o primeiro o Brasil possui uma sólida parceria estratégica que vem dos anos 80, enquanto que o segundo conta com um aparato institucional de defesa moderno e com o qual é importante manter uma aproximação mais sistemática.

Além disso, a instabilidade política boliviana, que caracterizou o governo Evo Morales, os projetos distintos que caracterizaram os governos Uribe e Chavez, além do ineditismo diplomático da Reunião de Bogotá, de 2006, conferiram o traço essencial para o aprofundamento das relações bilaterais e multilaterais de segurança, vistas aqui no presente trabalho, sob o ponto de vista do Brasil.

Inicia-se, assim, uma nova fase: a da constituição do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL. Este processo implicou no o esforço brasileiro nas negociações políticas bilaterais de Ministros de Defesa e nos fóruns multilaterais de chefes de Estado da UNASUL e das reuniões de Ministros de Defesa desta nova organização internacional regional interestatal.

---

[232] ibidem

Na primeira etapa deste processo, concomitantemente ao processo de criação da UNASUL, o ano de 2008 será de intensa diplomacia militar bilateral em meio a uma crise andina, num aprofundamento das negociações encetadas ao longo dos anos de 2006 e 2007, que conduzirá à criação formal do conselho. Numa segunda fase, os anos de 2009 e 2010, mediante seus planos de ação, representarão, na realidade, a primeira etapa de atuação deste conselho regional de defesa. É isto que será tratado especificamente nas seções seguintes.

3.3. O Ministério de Defesa do Brasil e o CDS (2008)

Com a proposta brasileira de criação do Conselho Regional de Defesa Sul-Americano, apresentado pelo Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, novo marco político da segurança coletiva se inaugura. O tão decantado "ineditismo estratégico" era uma possibilidade que traria maior peso político para o bloco sul-americano, como garantiria ao Brasil uma base regional para sua economia e superaria as estratégias chilena, colombiana e venezuelana de balanços regionais de poder que tinham forte potencial de gerar tensões e crises como, aliás, aquela ocorrida entre dois estados andinos que em breve marcaria os debates da UNASUL e do CDS.[233].

Nesse contexto, a partir de 2008, o ministro da defesa Nelson Jobim iniciou uma intensa diplomacia civil-militar nos Estados Unidos e pela América do Sul com o fito de divulgar a proposta política do Brasil de criação de um conselho regional de defesa. O périplo de Jobim começou pelo Chile, em 22 de fevereiro, quando manteve encontro de alto nível com a ministra de defesa Nilda Garrón. A seguir, o ministro brasileiro viajou ao Equador em fins de novembro e, em dezembro esteve novamente no Chile,

Em seguida, o ministro revelou que viajaria para os Estados Unidos, em reuniões com autoridades da JID e dos Departamentos de Estado e de Defesa, em março, para depois dirigir-se à Venezuela para tratar da divulgação da proposta de criação do CDS com o Presidente venezuelano Hugo Chavez.

---

[233] De acordo com um artigo publicado pelo Estado de São Paulo, de 21 de janeiro de 2008, intitulado "Integração bélica ainda é uma proposta embrionária", o objetivo brasileiro era o de conferir uma maior institucionalidade às reuniões dos ministros de defesa da América do Sul, bem como de garantir a criação de uma indústria regional de defesa, além de agregar demandas dos países andinos no tocante ao combate ao narcotráfico.

Ainda no Brasil, perante autoridades militares brasileiras, Nelson Jobim , em 25 de fevereiro de 2008, inicialmente apresentara a visão de que o grupo de trabalho que estudaria a elaboração do conselho mediante encontros trimestrais que conduziriam a um formato mais definido do Conselho, que seria implementada no final de 2008 em uma reunião formal em Brasília.

Jobim, em março de 2008, apresentava como objetivo central do futuro CDS a formação de uma "política de defesa continental", com o escopo de alavancar uma "plataforma de indústria de defesa continental[234]. A política de defesa regional e as bases industriais que conformariam uma espécie de complexo industrial sul-americano estavam elencadas na fala do ministro, que também afirmara que:

> " Também discutiríamos questões específicas, as posições que teria a América do Sul nos organismos internacionais de defesa" [235]

Na viagem aos Estados Unidos, Jobim foi à Junta Interamericana de Defesa falar sobre a proposta de criação do CSD. No mesmo sentido, o ministro brasileiro tratou do tema da integração das bases industriais de defesa com o Secretário de Defesa Robert Gates e com a Secretária de Estado Condoleezza Rice, tendo na oportunidade, ressaltado que o organismo da futura UNASUL não seria caracterizado como uma aliança militar.

A viagem aos EUA é reveladora da continuidade e de alguns traços do comportamento diplomático brasileiro, no qual se enquadra a divulgação da política de defesa que estava sendo realizada pelo ministro Jobim. O Brasil quer ser ter uma liderança sem os custos de exercer tal liderança num formato mais clássico.

Dito de outra forma, o país sempre evitou ao máximo utilizar um discurso duro em suas relações internacionais, quer tratasse com países com poucos recursos de poder, quer, com mais razão, com nações mais poderosas. O tom político sempre foi o de cautela e harmonização de interesses divergentes, mesmo que isso fosse fortemente impregnado pela tradicional retórica

---

[234]Brasil propõe criação do Conselho de Defesa Sul-americano. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31886-25-02-2008-—-defesa---brasil-propoe-criacao-do-conselho-sul-americano-de-defesa_.htm. Acessos: 12/06/2009.
[235]Brasil propõe criação do Conselho de Defesa Sul-americano. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31886-25-02-2008-—-defesa---brasil-propoe-criacao-do-conselho-sul-americano-de-defesa_.htm. Acessos: 12/06/2009.

diplomática. Assim como o país negociara a ALCA para não fazer parte dela, também negociara nas conferências de segurança hemisféricas e nas reuniões multilaterais de ministros de defesa das Américas, para dizer não sem ter que dizê-lo de maneira enfática.

Aliado a isto sempre esteve duas tradições da política externa brasileira: a aliança não escrita legada por Rio Branco, bem como a valorização do multilateralismo para a ação diplomática brasileira. Nesse sentido, as conversas do ministro Jobim com as autoridades norte-americanas levaram em conta estas tradições, ao afirmar, sem levantar veleidades de sub-imperialismo ou liderança hegemônica na América do Sul, que o conselho se inscrevia numa lógica sul-americana, sem deixar de se enquadrar nos princípios jurídicos de segurança previstos pela ONU e pela OEA.

A visita aos chefes das diplomacias civil e militar dos Estados Unidos, faz deduzir que a proposta brasileira ao mesmo tempo circunscrevia-se nas tradições de cooperação estratégica com os Estados Unidos, se mantinha articulada aos sistemas universal e hemisférico e mantinha incólume a tradição de multilateralismo das política externa brasileira. Na realidade o que contava para os cálculos do ministro Jobim e que representava um princípio para o Itamaraty, as FFAA e traço marcante do Presidente Lula era a manutenção da autonomia político-decisória do país. Para isso, fazia-se necessário negociar com os norte-americanos para mantê-los afastados dos assuntos sul-americanos, em especial no campo da segurança e da defesa.

No retorno ao Brasil, aproximadamente uma semana antes de viajar para a Venezuela, Jobim deu posse ao novo Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais – SPEAI-, Tenente-Brigadeiro-do-Ar, Gilberto Antônio Saboya Burnier. Nesta cerimônia o ministro destacou a importância da criação do CDS. Isto é muito significativo e corrobora a hipótese da forte ligação entre a institucionalização da política de defesa nacional e propositura do Conselho de Defesa Sul-americano.

Destarte, mediante a criação da legislação de mobilização nacional em curso desde 2007 e da edição da Estratégia de Defesa Nacional (também conhecida como Plano Estratégico da Defesa), que seria criada naquele ano. Estiveram presentes nesta cerimônia os comandantes das três forças, Enzo

Peri (Exército), Juniti Saito (Aeronáutica) e Júlio Soares de Moura Neto (Marinha).

Na estrutura organizacional do Ministério da Defesa, a Secretaria de Política e Estratégia e Assuntos Internacionais é um órgão de identificação de temas sensíveis no campo da estratégia militar, da discussão sobre doutrina militar, política industrial e tecnológica para a defesa. Além destas tarefas o órgão também é responsável pela formulação, assessoramento do Ministro e implementação de políticas, juntamente e de forma coordenada com o Estado Maior da Defesa e os respectivos Estados-Maiores dos Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica.

Percebe-se, assim, a existência de uma diplomacia militar, composta por iniciativas bilaterais e multilaterais, depende da permanente[236] concertação interna entre os estamentos e burocracias encarregadas de auxiliar o ministro na identificação das principais demandas do Estado e da sociedade brasileiras em relação à adaptação das necessidades estratégicas do país frente ao cenário regional e internacional.

Trata-se, dessa forma, da formulação e da implementação de uma política de defesa, da qual a suprema coordenação e identificação dos temas prioritários, feito pelo Presidente Lula e pelo Ministro Jobim, não podem prescindir de uma interação entre setores da burocracia militar e, portanto, no nível intra-burocrático (isto é, entre as três forças singulares). Este processo de negociação é similar em outros níveis de relacionamento dentro do próprio Estado e fora dela, no seio da sociedade.

Dessa forma, a negociação política[237] também ocorre nos planos inter-burocrático (inter – ministerial) com o Ministério de Relações Exteriores, com o Ministério de Ciência e Tecnologia, com o Ministério de Desenvolvimento Industrial, SAE, etc. Este diálogo político também deve se dar com a sociedade, através das comissões de defesa e relações exteriores (Congresso)

---

[236] Inclusive a previsão da legislação responsável pela estrutura organizacional das FFAA e do MD, prevê a atualização da PDN e da EDN a cada 4 anos, devido à necessidade de permanente negociação dos temas atinentes à política de defesa, bem como pela necessidade de atualização de determinados fatores como acompanhar os avanços tecnológicos que impactam no plano da estratégia, das operações e da tática militares.

[237] Por negociação *política* entendemos a “grande política”, ou seja, a negociação de demandas legítimas entre atores sociais e que são cruciais para a consolidação de um Estado democrático e, no caso em tela, da própria condição de sobrevivência deste Estado e de sua sociedade em um cenário instável e anárquico do sistema internacional baseado na competição pelo poder entre grandes potências e superpotência, com seus impactos sobre a América do Sul.

e no debate acadêmico com pesquisadores dos grandes centros universitários civis e militares, mediante a organização de seminários temáticos.

Assim, a identificação de temas prioritários para consolidação de uma agenda de defesa brasileira para pensar a coordenação regional como a política de construção do CDS não pode ser entendida sem pensar no processo interno de criação de consensos em torno das prioridades brasileiras no campo das relações com os países vizinhos.

A busca por uma região estável e que perceba como vantajosa e benéfica a liderança brasileira, desde que seja consensual e compartilhada é, assim, implementada mediante os eixos temáticos que irão embasar o futuro conselho. Consenso é a primeira etapa. A busca por consenso é vital para coordenar as políticas de defesa e, identificar os temas e questões atinentes à defesa que podem ser passiveis de serem integradas.

Dessa forma, os eixos temáticos que implicam em termos de bases industriais de defesa, compartilhamento de experiências em exercícios militares e na identificação de ameaças transnacionais comuns aos estados vizinhos, compartilhamento de objetivos em termos de doutrina, interoperabilidade no uso de equipamentos e no manejo de sistemas de armamentos.

Nesse sentido, as tratativas bilaterais e as conferências multilaterais são processos político-decisórios que se retroalimentam em torno da gradual construção de um objetivo de integrar as políticas de defesa dos estados sul-americanos.

Por conseguinte, nada ilustra melhor estes argumentos que a referida cerimônia de posse do tenente – Brigadeiro na SPEAI. Na ocasião, Jobim detalhou aos comandantes e ao secretário da SPEAI os objetivos das viagens aos países da região e os objetivos estratégicos com a criação do futuro conselho. Os pronunciamentos do ministro Jobim não deixam dúvidas sobre o significado estratégico do futuro organismo para o futuro da inserção internacional brasileira

> "A criação do Conselho de Defesa Sul-americano, de acordo com o ministro Nelson Jobim, que já foi discutido também com os governos da França, Rússia e Estados Unidos, constitui um projeto que envolve "uma perspectiva de modernidade". E acrescentou: "Modernamente não podemos falar que o Brasil esteja ameaçado de algo, não é essa a questão. A questão é ter a possibilidade dissuasória e compreender que a estrutura de guerras

> convencionais é algo muito remoto para o Brasil. Mas não são remotos para o Brasil os conflitos assimétricos. Portanto, temos que se ter uma estruturação de um perfil e uma organização de forças e práticas operacionais ajustadas a esse tipo de poder".[238] (os grifos são nossos)

No começo de abril, no dia 09, em audiência na Câmara dos Deputados, perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Jobim, acompanhado de Mangabeira Unger, Ministro da SAE-Secretaria de Assuntos Estratégicos, onde explicou os objetivos de intercâmbio e integração de políticas de defesa, ao apresentar aos parlamentares os objetivos do CDS[239].

A busca pela coordenação de políticas de defesa, que impliquem certa unidade nos campos doutrinário e da complementariedade da indústria de defesa entre os países sul-americanos pode ser entendido quando Jobim fala em uma identidade comum, uma identidade estratégica regional

> "Ninguém de nós tem condições de falar pela América do Sul, que tem condições de falar pela América do Sul é a integração de seus países. E a formação de uma identidade sul-americana de defesa é fundamental, respeitadas as características dos países"[240],

O ministro da defesa disse que as forças mantém intercâmbio há muito tempo, mas que agora cabia esse processo ser empreendido pelas autoridades civis. Exercícios militares, treinamentos, diplomacia militar e intercâmbio institucional-acadêmico trata-se de uma realidade há muito tempo entre os militares. Historicamente, desde o século dezenove e começo do vinte, as missões militar francesa e alemã estiveram em contato com o Exército brasileiro no campo doutrinário, de treinamento e de equipamento e material bélico, mas que o diferencial seria uma (...) política do continente (...)[241].

---

[238] Jobim irá à Venezuela, Guiana e Suriname debater o Conselho de Defesa Sul-americano. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31943-7-04-2008-—-defesa-—-jobim-ira-a-venezuela-guiana-e-suriname-debater-conselho-sul-americano-de-defesa.html. Acessos: 12/06/2009.

[239] Jobim e Mangabeira Unger expõem na Câmara propostas para Conselho Sul-Americano e Plano Estratégico de Defesa. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31948-9-04-2008-—-defesa-—-jobim-e-mangabeira-unger-expoem-na-camara-propostas-para-conselho-sul-americano-e-plano-estrategico-de-defesa-.html. Acessos: 12/06/2009.

[240] Jobim e Mangabeira Unger expõem na Câmara propostas para Conselho Sul-Americano e Plano Estratégico de Defesa. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31948-9-04-2008-—-defesa-—-jobim-e-mangabeira-unger-expoem-na-camara-propostas-para-conselho-sul-americano-e-plano-estrategico-de-defesa-.html. Acessos: 12/06/2009.

[241] Por *política do continente*, às vésperas de iniciar seu giro diplomático por toda a América do Sul, estava subentendido o controle do processo de coordenação por parte dos Chefes de Estado e pelos seus respectivos ministros da defesa.

A proposta brasileira de estabelecer um processo de prospecção de temas consensuais no campo doutrinário, abarcando desde temas como objetivos da dissuasão e ameaças até formas de emprego pelas forças, concatenando estratégia, nível operacional e tática.

A proposta também mencionava a formação e capacitação, exercícios conjuntos (para enfrentar calamidades, ameaças não-estatais e a coordenação para missões de paz), bem como as bases industriais de defesa dos países deviam ser parte de um processo em etapas, de forma gradual, como ficaria previsto no estatuto e constava nas declarações multilaterais sobre um foro de coordenação de políticas de defesa.

Assim, assiste razão à Alsina Jr. quando afirma a relação entre compartilhamento dos resultados obtidos por uma indústria regional de defesa, com um adensamento da comunidade militar sul-americana, com uma maior coordenação política da integração e com vantagens em termos de capacitação em tecnologia autônoma de defesa na produção de material bélico. Nesse sentido, o autor afirma que:

> “a maior capacitação das forças armadas brasileiras permitiria que se pudesse explorar iniciativas de produção conjunta de armamentos com os países lindeiros. O Brasil poderia liderar esse processo, que, a par de incentivar a indústria bélica nacional, aproximaria ainda mais os estamentos militares dos Estados sul-americanos (iniciativa potencialmente auspiciosa prevista nas deliberações do recém criado Conselho de Defesa Sul-americano). Além de demonstrar as intenções não-hegemônicas do país, o incremento de iniciativas dessa natureza faria com que se estreitasse o relacionamento político na região, assim como determinaria a redução dos custos de aquisição de sistemas de armas.” (Alsina Jr, 2009)

Na utilização da coordenação de políticas de defesa, como proposta pelo governo brasileiro, percebe-se, assim, que a utilização do poder militar a fim de criar um regime regional de segurança visa a suprir a ausência de peso estratégico e a carência de poder militar que o Brasil, por histórica opção das elites governantes, renunciara em suas relações internacionais[242]. Dessa forma, após a identificação do que era comum aos países que seriam visitados, seria definido o formato de coordenação para, então, mais tarde, verificar o que

---

[242] BERTONHA, João Fábio. (2010) Brasil: uma potência militar emergente? O problema do uso da força nas Relações Internacionais do Brasil no século 21. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 53, N.2, p.107-124.

poderia ser efetivamente integrado. Isto dizia respeito aos temas acima elencados. Nesse sentido, o ministro ressaltara aos parlamentares:

> "Discutir a possibilidade de integrar, para efeito de escala, a base industrial de defesa, para que os países possam ser economicamente concorrentes no mundo todo. Se nós não pensarmos nisso estaremos pensando pequeno, o Brasil tem a obrigação de pensar grande"[243]

Sobre a articulação e coordenação de posições comuns em fóruns internacionais, por sua vez, Jobim fez alguns questionamentos retóricos:

> "Por que o continente não fala uma voz só? Por que não podemos nos coordenar de forma tal que todos os países sul-americanos tenham uma voz só? E aí podemos fazer com que esse continente tenha uma posição"[244].

Na ocasião, o ministro anunciou viagem oficial que realizaria aos países vizinhos para apresentar a proposta brasileira de criação do organismo conjunto de defesa. Essas viagens deveriam ocorrer entre os meses de março, abril e maio e seriam preparatórias para a reunião multilateral na qual seria estabelecida a UNASUL[245]. Além disso, falou aos deputados, juntamente com o ministro Unger sobre os objetivos do Plano Estratégico de Defesa, mais conhecido como EDN-Estratégia de Defesa Nacional[246].

Em relação ao plano estratégico de defesa, Mangabeira explicou aos legisladores que ele e o ministro da defesa fariam viagens à França, Rússia, Estados Unidos, Índia e Reino Unido, a fim de manter conversações e colher dados e informações que pudessem auxiliar no processo de elaboração da EDN. Na segunda semana de abril, o ministro Jobim viajaria para o norte da América do Sul, em visita à Venezuela, Guiana e Suriname[247].

---

[243] Jobim e Mangabeira Unger expõem na Câmara propostas para Conselho Sul-Americano e Plano Estratégico de Defesa. Disponível em:https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31948-9-04-2008-–-defesa-–-jobim-e-mangabeira-unger-expoem-na-camara-propostas-para-conselho-sul-americano-e-plano-estrategico-de-defesa-.html. Acessos: 12/06/2009.

[244] Jobim e Mangabeira Unger expõem na Câmara propostas para Conselho Sul-Americano e Plano Estratégico de Defesa. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31948-9-04-2008-–-defesa-–-jobim-e-mangabeira-unger-expoem-na-camara-propostas-para-conselho-sul-americano-e-plano-estrategico-de-defesa-.html. Acessos: 12/06/2009.

[245] O objetivo brasileiro era anunciar oficialmente a decisão dos Chefes de Estado sobra a futura criação do CDS, no âmbito da criação formal da UNASUL, o que realçaria a importância da discussão dos temas estratégicos no plano regional.

[246] A EDN fora elaborada a partir de grupos de trabalhos coordenados pelos ministros Mangabeira Unger e Nelson Jobim. Jobim era o Presidente do comitê encarregado de formular a EDN, enquanto que Unger era o seu coordenador. O comitê também conta com a participação dos Comandantes das Forças Armadas e dos ministros do Planejamento, Fazenda e Ciência e Tecnologia. O documento foi aprovado em dezembro de 2008 e contempla item importante sobre o papel do Conselho de Defesa Sul-americano.

[247] Jobim irá à Venezuela, Guiana e Suriname debater o Conselho de Defesa Sul-americano. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31943-7-04-2008-–-defesa-–-jobim-

Após estas viagens, entre o restante do mês de abril e o mês de maio, Jobim visitaria a Colômbia, Argentina e Chile[248], dentre outros países, para tratar da proposta brasileira quanto ao formato institucional do futuro conselho de defesa, a fim de oficializar a proposta brasileira durante a reunião de cúpula onde seria anunciada a criação da UNASUL, que estava programada para o dia 23 de maio.

A relevância estratégica dessas visitas pode ser percebida pela natureza da comitiva militar brasileira, composta da cúpula do Exército em visita a países com os quais as relações no passado eram de uma cordial distância, ao contrário do adensamento de relações militares com os países do cone sul.

Na sua comitiva militar de alto nível estavam presentes o Comandante do Exército, general Enzo Peri e o General-de-Divisão e Comandante Militar da Amazônia, general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, que acompanharam o ministro nessas visitas cujo objetivo era o de estreitar as relações bilaterais no campo da segurança com os países sul-americanos como um todo.

A institucionalização de um regime sul-americano de segurança é muito importante para o Brasil e para os demais países da região, pois nas grandes negociações internacionais de temas sobre defesa, o consenso dos dozes estados sul-americanos é fundamental para reforçar o poder de negociação brasileiro e de cada um dos países sul-americanos em fóruns nos quais as grandes potências sentam à mesa de negociações.

O ministro realçou, não obstante, que a busca por um consenso dos países nesses fóruns não significava que os estados seriam obrigados a acatar as decisões da maioria. Previa-se, pela proposta brasileira de pré-estatuto, o mecanismo de decisões por consenso, já uma tradição nos fóruns como o MERCOSUL. Nesse caso, o que o ministro queria preservar é a autonomia e a capacidade de negociação. Uma organização regional de defesa é importante para auxiliar o Brasil a criar um consenso no campo da segurança e subsidiar sua liderança política na região.

O Estado brasileiro, contudo, é avesso às instituições que tragam restrições a sua capacidade de formulação de suas políticas externa e de

---

ira-a-venezuela-guiana-e-suriname-debater-conselho-sul-americano-de-defesa.html. Acessos: 12/06/2009.

[248] Os governos argentino e chileno já estavam em avançado processo de negociação com o Brasil desde os anos de 2006 e 2007, por ocasião dos encontros bilaterais de Ministros de Defesa.

defesa. Eis ai a razão para o ministro mencionar que o organismo não vinculará os países às decisões que forem por maioria, salvo nos casos excepcionais, que seriam tratados no estatuto.

Para Jobim, o debate e o exercício do mecanismo decisório que seria previsto no estatuto do CDS possibilitariam uma maior clareza e confiabilidade entre os países, bem como um maior entrosamento entre as forças armadas, sob o controle civil, conduziria à maior previsibilidade em torno da condução das políticas de defesa das nações sul-americanas.

Nas conversações mantidas com todas as autoridades políticas, diplomáticas e militares dos países visitados, Jobim realçara todos os temas que constariam dos princípios e objetivos do estatuto que seria aprovado no final daquele ano.

Além disso, insistira que o conselho não seria uma aliança, bem como o objetivo com a cooperação militar, a integração de bases industriais, a busca pela interoperabilidade e doutrina comuns visava à construção gradual de uma política de defesa regional. [249]

De volta ao Brasil, em 14 de maio de 2008, Jobim propõe a criação do Conselho de Defesa Sul-americano em aula magna proferida na Escola de Guerra Naval, no Rio de Janeiro. Na oportunidade o ministro afirmara a importância de que o continente sul-americano tivesse uma só voz nos temas de defesa[250]. Na aula proferida, Jobim fez um relato do périplo pelo Chile, Argentina e Venezuela e da apresentação do formato desse organismo aos colegas ministros da defesa desses países.

Na ocasião o ministro falou à plateia que era composta por militares das três forças singulares. Na ocasião Jobim falou que o ano de 2008 seria pautado por intensa reunião bilateral e multilateral com todos os doze países que formam a América do Sul.

Temas como a necessidade de implementação de medidas multilaterais de confiança e transparência no setor da defesa bem como identidade

---

[249] " Nelson Jobim viaja a Argentina, Chile e Uruguai para prosseguir conversas sobre Conselho de Defesa Sul-americano. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31980-12-05-2008-—-defesa-—-nelson-jobim-viaja-a-argentina-chile-e-uruguai-para-prosseguir-conversas-sobre-conselho-sul-americano-de-defesa-.html. Acessos: 12/06/2009.

[250]"Jobim propõe a criação do Conselho de Defesa Sul-americano." Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31915-14-03-2008---defesa---jobim-propoe-a-criacao-do-conselho-sul-americano-de-defesa-.html

estratégica foram trazidas pelo ministro. Em todas as conferências e palestras do ministro, seja para órgãos de Estado, academias ou em reuniões bilaterais e multilaterais, o conteúdo é basicamente o mesmo, e que seria definido em torno dos eixos principais que estruturariam os planos de ação do futuro conselho: política de defesa, cooperação militar, formação e capacitação e indústria de defesa.

Nesse sentido, recapitulando todo o processo, temos, pelo menos, quatro momentos: o primeiro, entre novembro de 2007 e abril de 2008, quando o ministro Jobim iniciara visitas de estado aos países vizinhos, acompanhado do comandante do Exército, quando tornou pública a proposta brasileira de criação do conselho.

Mais tarde, em 23 de maio, na reunião de cúpula de Chefes de Estado que oficializara a UNASUL como uma instituição de caráter intergovernamental foi anunciada oficialmente a proposta de criação Conselho como órgão daquele fórum multilateral. Nesse interregno de viagens ao exterior, o ministro ia construindo internamente, junto com a cúpula das FFAA, consensos a nível político uma vez que os seminários temáticos tratando de aspectos da EDN e do Conselho serviriam a certos propósitos.

Em primeiro lugar, estabelecer um liame entre estes dois fenômenos oriundos de uma vontade de criar capacidade para o exercício da liderança, promovendo um maior conhecimento entre os altos oficiais militares, acerca dos propósitos políticos do CDS. Isto era fundamental, uma vez que os oficiais de alta patente seriam responsáveis, juntamente com os embaixadores brasileiros designados, não somente para a elaboração de anteprojetos na composição da delegação brasileira que faria parte do grupo de trabalho que em breve seria formalmente designado em reunião multilateral de chefes de Estado[251].

Por fim, como segundo propósito, ficava claro que seriam os oficiais das FFAA encarregados futuramente enquanto assessores do quadro institucional de Ministros e Vice-Ministros da defesa, de promover, dentro da composição da delegação brasileira, as medidas adotadas nos futuros planos de ação.

[251] Isto ocorreria em 23 de maio, quando da instituição formal da UNASUL, em Brasília.

Uma terceira fase seria a Conferência Sub-Regional sul-americana sobre os desafios críticos à segurança e à defesa, que se realizou na cidade do Panamá, entre os dias 29 de julho e 1º de agosto de 2008.

Foi definido também o prazo de 90 dias para debater a ideia de criação do conselho de defesa e o segundo o ministro Jobim o objetivo, na ocasião, era preparar posições comuns para a reunião de ministros de Defesa das Américas (em si mesma um quarto momento), em setembro de 2008, quando foi formalizada as diretrizes do conselho enquanto materialização de um conceito de segurança regional em face do contexto da segurança hemisférica.

Encerrada esta etapa da diplomacia bilateral empreendida pelo ministro Jobim, em 23 de maio de 2008, iniciava-se formalmente o processo de formação do que seria o futuro CDS, no bojo do nascimento de uma importante organização internacional, de quem o conselho seria um dos seus órgãos. Trata-se do surgimento da UNASUL.

O organismo foi formalmente criado com a assinatura do Tratado de Brasília, que constituiu a UNASUL, momento em que os governos dos estados sul-americanos decidiram pela criação de um grupo de trabalho para estudar a criação do CSD.

Na oportunidade do encontro, estavam presentes os Chefes de Estado e seus Ministros de Relações Exteriores e de Defesa. Na reunião, ficou decido que os presidentes definiriam o prazo de noventa dias para que o grupo apresentasse proposta tratando dos objetivos e das diretivas que pautariam a instituição[252]. No discurso de abertura da reunião, o presidente Lula da Silva enfatizou seu empenho com a integração sul-americana no campo da defesa, quando declarou:

> "(...) que é chegada a hora de aprofundar a identidade sul-americana no campo de defesa" e que por isso enviou o ministro da Defesa, Nelson Jobim, para conversar com os governos de países sul-americanos sobre a proposta de criação do conselho[253]

---

[252]"Criação do Conselho Sul-Americano será discutida nos próximos 90 dias. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31992-23-05-2008-–-defesa-–criacao-do-conselho-sul-americano-sera-discutida-nos-proximos-90-dias__.html. **Acessos em: 12/09/2009.**

[253] "Criação do Conselho Sul-Americano será discutida nos próximos 90 dias." Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31992-23-05-2008-–-defesa-–criacao-do-conselho-sul-americano-sera-discutida-nos-proximos-90-dias__.html. **Acessos em: 12/09/2009.**

Na ocasião, Lula destacara aos demais chefes de estado o preparo e o emprego das FFAA brasileiras no campo das missões de paz, como ilustração da experiência brasileira em cooperar para a segurança entre os países da região. Nesse sentido

> "Nossas Forças Armadas estão comprometidas com a construção da paz. A presença de muitos de nossos países na Minustah, força da ONU que garante a segurança no Haiti, é exemplo dessa determinação. Devemos articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não-intervenção em assuntos internos"[254].

Durante a reunião, a presidente chilena, Michelle Bachelet, assumiu a presidência pro tempore da UNASUL. Para Bachelet, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano é:

> "...proposta importante e interessante. A experiência da missão de paz no Haiti, da qual o Chile faz parte, mostra que os países sul-americanos podem fazer "muitas coisas juntos"[255].

É necessário destacar que o Brasil buscava alternativas à presença norte-americana nos assuntos de segurança da América do Sul, pois o aprofundamento desta presença implicaria em uma inviabilização da liderança brasileira e da autonomia dos mecanismos de concertação política da região.

A busca por mecanismos de resolução de disputas no campo da defesa por meios diplomáticos é um dos objetivos previstos com a criação do CDS e uma forma de demonstrar as vantagens de um sistema multilateral coordenado pelo Brasil. Assim, o governo brasileiro promovia uma negociação e era do seu interesse a presença colombiana, o que significava uma maior possibilidade de fazer o país se inserir na lógica sul-americana de segurança, gradualmente afastando o mesmo da esfera norte-americana[256].

Esta situação da busca brasileira em criar um ambiente de negociações que fizesse com que Equador e Venezuela aceitassem a entrada da Colômbia e que esta adaptasse suas especificidades estratégicas aos objetivos da

---

[254] "Criação do Conselho Sul-Americano será discutida nos próximos 90 dias." Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31992-23-05-2008-–-defesa-–criacao-do-conselho-sul-americano-sera-discutida-nos-proximos-90-dias__.html. **Acessos em: 12/09/2009.**

[255] "Criação do Conselho Sul-Americano será discutida nos próximos 90 dias." Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31992-23-05-2008-–-defesa-–criacao-do-conselho-sul-americano-sera-discutida-nos-proximos-90-dias__.html. **Acessos em: 12/09/2009.**

[256] Num certo, sentido, a eleição, em 2011, de Juan Manuel Santos, que comunga de uma visão mais próxima do papel do Estado na economia e da visão brasileira sobre a integração, acabaria por ir ao encontro do desejo brasileiro de criar um ambiente mais harmônico entre os países andinos.

UNASUL foi uma das causas da demora no processo de criação formal do conselho sul-americano. Nesse sentido, o Presidente Lula, sem mencionar o fato, afirmou:

> "..sempre que há discussão de uma proposta envolvendo **um ou mais países** a decisão pode ser um pouco demorada, mas destacou que o mais importante foi aprovado nesta sexta-feira: ao final de 90 dias será apresentada a proposta final do Conselho Sul-Americano" (grifo nosso)[257]

O interesse estratégico brasileiro na criação de um organismo de coordenação de defesa pode ser deduzido da seguinte afirmação do Presidente brasileiro

> "Quando eu pedi ao ministro Nelson Jobim que viajasse à América do Sul abrindo a primeira discussão com os presidentes e com os ministros de Defesa dos países era porque nós temos algumas coisas que levar em consideração (...) precisamos ter o nosso setor de defesa pensando conjuntamente sobre vários assuntos e isso só será possível se criarmos um instrumento. O instrumento é o conselho"[258].

Embora o trabalho não possa detalhar este processo em seus detalhes, normalmente, cabe aos assessores diplomáticos e militares dos ministérios de Relações Exteriores e de Defesa, a preparação deste trabalho. Um anteprojeto em torno de como seriam estruturados os principais objetivos e finalidades do Conselho de Defesa da UNASUL fora provavelmente elaborado nos encontros bilaterais que estavam sendo objeto de atenção do ministro da defesa do Brasil.

Deve se destacar que a data de 23 de maio de 2008 não foi apenas mais uma reunião de cúpula. Este encontro de chefes de Estado que ocorreu em Brasília teve uma importância histórica como a que ocorrera em Bogotá, dois anos antes. Na medida em que o os blocos do MERCOSUL e o CAN não eram fóruns desenhados para tratar do debate da segurança e defesa e a OTCA tinha o foco na segurança, mas mais voltada para a questão ambiental e, mesmo assim, localizada no plano andino-amazônico, faltava o

---

[257] Disponível em:**https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31992-23-05-2008-–-defesa-–criacao-do-conselho-sul-americano-sera-discutida-nos-proximos-90-dias__.html**. **Acessos: 12/06/2009.**

[258] "Criação do Conselho Sul-Americano será discutida nos próximos 90 dias." Disponível em: **https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/31992-23-05-2008-–-defesa-–criacao-do-conselho-sul-americano-sera-discutida-nos-proximos-90-dias__.html**. **Acessos em: 12/09/2009.**

estabelecimento de um fórum adequado para a discussão de uma agenda comum de segurança e defesa que fosse sub-regional.

De igual modo as estruturas interamericanas como o TIAR, a JID, a CEA e as Conferências Hemisféricas, embora tratem dos temas de segurança e defesa, não obstante, o fazem sob a perspectiva dos interesses estratégicos estadunidenses, muitas das quais gestadas no começo da era bipolar.

Ainda no mês de maio, o ministro Nelson Jobim, ao abrir a IX Conferência de Diretores de Colégios de Defesa Ibero-Americanos, coordenados pela Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro, afirmara que até o final do mês de outubro estaria definido o regimento interno sobre o funcionamento do Conselho Sul- Americano de Defesa.

O texto, conforme o ministro deveria ser aprovado ainda em 2008 em reunião de cúpula da UNASUL. Segundo Jobim, de maio até outubro já tinham ocorrido três encontros no Chile nos quais representantes dos governos nos grupos de trabalho definidos pela reunião de cúpula de 23 de maio estavam estudando e elaborando os itens finais do documento.[259] Na oportunidade Jobim afirmara que o Conselho de Defesa teria como característica o formato de um fórum de debates sobre a integração das bases sul-americanas de defesa.

> “O que queremos fazer é integrar a base industrial de defesa para evitar que um país repita o que o outro está fazendo”[260]

Na conferência proferida para os diretores das escolas militares, o ministro realçou que o conselho tinha como uma de suas finalidades a formação de uma identidade regional no campo da defesa. Para Jobim, uma visão sul-americana consensual no campo da defesa seria um importante passo para estabelecer mecanismos de confiança mútua, afastando percepções falsas que eram cultivadas entre os países no passado.

Embora não mencione, fica a suspeita de que estas percepções sejam relacionadas com as hipóteses de guerra cultivadas pelas burocracias militares da região. Como o ministro declarou, o afastamento destas percepções ocorreria

---

[259] “Regimento do Conselho de Defesa Sul-Americano está em fase final de elaboração. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/32132-7-10-2008-—-defesa-—-regimento-do-conselho-de-defesa-sul-americano-esta-em-fase-final-de-elaboracao.html. Acessos em: 12/06/2009

[260] “Regimento do Conselho de Defesa Sul-Americano está em fase final de elaboração. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/32132-7-10-2008-—-defesa-—-regimento-do-conselho-de-defesa-sul-americano-esta-em-fase-final-de-elaboracao.html. Acessos em: 12/06/2009.

> "..por meio do maior entrosamento entre as forças armadas da América do Sul."[261]

O conselho, enquanto uma instituição que integrava a UNASUL seria responsável por um compartilhamento de informações entre os ministérios de defesa, o que conduziria a uma maior previsibilidade e segurança à região.

O ministro igualmente disse que as escolas, academias e institutos de pesquisa das Forças Armadas deveriam promover um maior intercâmbio com o setor civil como uma forma criar entre a sociedade civil e os militares um maior engajamento quanto à prioridade de debater a defesa da nação.

Isto seria possível mediante seminários temáticos que seriam elaborados no âmbito do próprio conselho, possibilitariam à sociedade brasileira definir suas prioridades estratégicas e, assim, poder se definir, politicamente e de forma legítima, quais seriam as reais demandas brasileiras quanto à política de defesa que o país necessita para o século XXI. Nesse sentido, o ministro afirmou

> "A academia está longe desse debate e precisamos fazer com que essas escolas militares, que têm expertise nas questões de defesa, comecem a se abrir para o setor civil".[262]

Ainda sobre a relevância da sociedade brasileira de compreender que o tema da defesa nacional é uma questão de todos e de sobrevivência da própria nação, Jobim falou sobre a importância de se criar uma mentalidade de defesa na população para sensibilizá-la para questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do país, ao afirmar que

> "A política de defesa nacional representa um importante marco na possibilidade de parceria entre civis e militares, no sentido de fixar as linhas mestras do planejamento estratégico de defesa para o país"[263].

---

[261] "Regimento do Conselho de Defesa Sul-Americano está em fase final de elaboração. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/32132-7-10-2008-–-defesa-–-regimento-do-conselho-de-defesa-sul-americano-esta-em-fase-final-de-elaboracao.html. Acessos em: 12/06/2009.
[262] "Regimento do Conselho de Defesa Sul-Americano está em fase final de elaboração. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/32132-7-10-2008-–-defesa-–-regimento-do-conselho-de-defesa-sul-americano-esta-em-fase-final-de-elaboracao.html. Acessos em: 12/06/2009.
[263]Regulamento do Conselho de Defesa Sul-Americano está em fase final de elaboração. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/32132-7-10-2008-–-defesa-–-regimento-do-conselho-de-defesa-sul-americano-esta-em-fase-final-de-elaboracao.html. Acessos em: 12/06/2009.

Naquele mês de outubro, no Itamaraty, no 55º. Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas do Instituto Rio Branco, Jobim falara na presença do Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, e do Diretor do Instituto Rio Branco, Embaixador Fernando Guimarães Reis[264]. O tema da palestra era a importância da indústria da defesa.

O desenvolvimento de uma indústria regional de defesa é relevante para o desenvolvimento de uma economia de escala que possa sustentar a pesquisa científica e tecnológica financiada pelo Estado. Assim, a parceria entre as indústrias bélicas dos países da UNASUL, centradas em projetos de desenvolvimento de novas tecnologias formulados pelos países da região é fundamental para que a capacidade dissuasória das FFAA da região, de maneira integrada, possa contar com um programa de atualização e autonomia tecnológica.

O desenvolvimento de novos itens no campo da digitalização e da microeletrônica tem impulsionado o desenvolvimento de novas tecnologias que são empregados nos sistemas de armas das forças militares dos países mais importantes do mundo.

Por isso, a fim de acompanhar esse processo contínuo de modernização do emprego de novas tecnologias no campo da ciência militar, é imprescindível que as FFAA sul-americanas colaborem em projetos que garantam os insumos necessários ao desenvolvimento de capacidade autônoma de obterem de fornecedores sul-americanos a tecnologia necessária para se adaptarem aos desafios tecnológicos no campo da defesa no século XXI.

Nesta lógica, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano viabiliza a que uma estratégia regional de defesa possa atender às demandas estratégicas de obtenção de um sistema de armas de alto valor agregado em termos de avanços tecnológicos a um custo menor caso esse programa de indústria de defesa fosse empreendido isoladamente por cada estado sul-americano.

---

[264]"Jobim propõe base industrial de defesa para a América do Sul". Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/32151-3-11-2008---defesa---jobim-propoe-base-industrial-de-defesa-para-a-america-do-sul.html. Acessos: 12/06/2009.

Por fim, em 16 de dezembro daquele ano, cinco dias após a Reunião Ordinária de Chefes de Estado da UNASUL no Chile, ocorreu a importante Reunião Extraordinária da UNASUL, na Costa do Sauípe, na Bahia, quando o Conselho de Defesa Sul-americano (CSD), foi formalmente criado[265].

Com a criação do CDS (Conselho de Defesa Sul-americano), foram definidos em seu marco jurídico inicial, dentro do sistema da UNASUL. O conselho foi criado por um estatuto e tem a natureza inicial de um conselho setorial (encarregado do debate sobre políticas de defesa dos estados membro da UNASUL), ou seja, um órgão desta organização internacional.

Dentre os objetivos específicos, previstos no estatuto do Conselho, podem-se destacar os seguintes: a) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos, e como contribuição à paz mundial; b) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e c) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.[266]

Como se observa do documento que é uma declaração do ato constitutivo, o instrumento possui itens como zona de paz, estabilidade política, desenvolvimento, identidade estratégica e consenso para o fortalecimento da cooperação.

Estes itens integram os objetivos do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) proposto pelo Brasil em 2008 e cujos desdobramentos os planos estratégicos em curso entre 2009 a 2011 busca implementar, tendo os governos chileno e equatoriano grande destaque nesta que seriam uma segunda fase do conselho, conforme a análise dos referidos planos na última seção do capítulo.

---

[265] Interessante notar que os documentos que tratam do estabelecimento do CDS da UNASUL tratam das Reuniões Ordinária em Santiago, em 11 de dezembro e da Reunião Extraordinária na Costa do Sauípe, em 18 de dezembro, como tendo instituído oficialmente o órgão de consulta e cooperação de defesa, numa espécie de co-fundação chileno-brasileira, que a presidência pro-tempore e a organização dos planos e cronogramas de atividades em 2009 e 2010 reforçariam. Ver também a **Nota nº 700 - 16/12/2008** Distribuição 22, divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores - **Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – Costa do Sauípe, Bahia, 16 de dezembro de 2008 – Declaração e Decisões. Disponível em:** https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/32220-29-12-2008---defesa---unasul-cria-conselho-de-defesa-sul-americano-.html.Últimos Acessos: 28/07/2011.

[266] **Disponível em: www.cdsunasur.org. Tratado constitutivo da UNASUL. Acessos em 22 de março de 2011.**

Como visto as negociações bilaterais e multilaterais realizadas entre o governo brasileiro e os demais estados sul-americanos, a partir dos anos de 2006 e 2007 a fim de compreender estes dois anos como antecedentes do processo de criação do CDS, que se intensificaria em 2008 cujo período temporal pode ser compreendido com fase de negociação e criação, cuja participação brasileira foi não apenas decisiva com também a mais importante nesta primeira fase.

Destarte, estas conversações culminariam na apresentação da proposta brasileira de criação do referido conselho em 2008, no contexto do aprofundamento da institucionalização da integração regional, simbolizadas com a criação da UNASUL – União de Estados Sul-Americanos. Neste contexto, as preocupações com a segurança e a defesa devem ser entendidas a partir da estratégia brasileira de buscar uma melhor inserção internacional e, com isso, consolidar o desenvolvimento nacional.

A reestruturação do projeto de Estado desenvolvimentista na lógica do mundo pós - Guerra Fria se dá em um cenário internacional caracterizado pela competitividade da globalização e pela necessidade de integrar mercados e cadeias produtivas mediante a formação da regionalização como condição para a sobrevivência da economia nacional no cenário das relações econômicas internacionais.

De fato, a busca pelo desenvolvimento - uma condição para lograr aqueles objetivos – representa uma forma de garantir insumos políticos e econômicos no plano da agenda externa a fim de direcionar esses recursos para o campo social, caro ao projeto político do Partido dos Trabalhadores de emancipação e inclusão das classes populares no país na economia de mercado brasileira.

A estes objetivos, deve-se acrescentar a necessidade de reaparelhamento e modernização das estruturas das forças armadas brasileiras, que necessitam acompanhar o processo de renovação e adaptação aos padrões do século XXI em termos de tecnologia e defesa. As demandas setoriais do Exército, Marinha e Aeronáutica - que vem desde o final do regime civil- militar- são ilustradas, por exemplo, nos projetos no campo dos blindados,

como a intenção, do governo Lula, em 2009, de produção de aproximadamente três mil carros de transporte blindados, como os Urutus III[267].

Além disso, existe um processo de transferência de unidades e pelotões para a Amazônica, identificada como região prioritária e que demanda maior presença das Forças Armadas como um todo, pois a doutrina das operações militares conjuntas e combinadas das três forças singulares é condição de eficácia do planejamento de operações naquela região contando com o aporte do sistema de radares e bases de monitoramento, para não mencionar na necessidade de renovação da frota de caças e submarinos (incluído ai o de motor a propulsão nuclear), prioritários para a Força Aérea e para a Marinha.

Estas medidas de aproximação e valorização dos setores militares e empresariais, não apenas garantiram a governabilidade, como integraram o projeto de política externa voltada para o desenvolvimento, integração e cooperação sul-sul, ao qual a integração sul-americana se enquadra. Nesse sentido, ganha coerência falar-se em um complexo militar-industrial sul-americano, baseado nos eixos de busca por uma doutrina comum, cooperação militar e bases industriais de defesa, cerne do projeto do Conselho de Defesa Sul-americano.

E como condição de sua efetividade, o país necessita consolidar sua estrutura decisória de defesa – a política de defesa nacional. Não obstante, cabem algumas palavras sobre o que deve ser entendido como "cooperação em defesa". A cooperação militar, que deve se subordinar à autoridade civil nas democracias, não pode ser confundida com a integração das Forças Militares de cada país em uma só força comum, o que não é o desejo dos países da UNASUL.

Os exemplos que existem que mais se aproximariam de uma intensa colaboração entre forças armadas na América do Sul, a força Cruz Del Sur, gestada em 2005, não pode ser confundida com um "exército binacional''.

Neste modelo de estado, a soberania reside justamente na independência entendida como a livre capacidade de ipromoção de políticas que garantam a proteção (segurança) externa da sociedade. Em suma, envolve a utilização de determinadas instituições fortemente relacionadas com a

---

[267] Exército terá 3 mil blindados Urutu III, Agora Guarani. Disponível em: http://www.defesabr.com/blog/index.php/27/11/2009/exercito-tera-3-mil-blindados-urutu-iii-agora-guarani. Acessos: 30/01/2012

identidade de uma sociedade naquilo que esta tem de mais caro- as suas forças militares, o que ocorre desde os movimentos políticos do iluminismo.

Assim, a livre disposição dos representantes políticos dessa sociedade de definirem as condições de emprego destas forças como instrumento político capaz de assegurar a sobrevivência das instituições públicas que formam um Estado e da sobrevivência e independência desta sociedade, deve ser o objetivo maior de qualquer política pública de proteção contra ameaças estatais e não-estatais – isto é, uma política de defesa.

Por isso, a cooperação em matéria de defesa não se confunde com plena integração de forças armadas, mas de institucionalizar a cooperação já existente e mesmo aprofundar a mesma, tanto em nível bilateral como multilateral[268]. Conforme Mathias, Guzzi e Giannini (2008, p.77-78), quando abordam a integração regional de defesa no Cone Sul, a cooperação militar significa o que segue:

> "(...) seja possível negociar interesses comuns e mecanismos também comuns de defesa desses interesses e, quem sabe, da superação de interesses nacionais, daquilo que constitui áreas de possíveis contenciosos, para a definição de ameaçase como preparar-se para defender interesses em conjunto, mas mantendo cada um sua autonomia[269]. Quando estes objetivos forem atingidos, haverá cooperação plena em defesa."

Levando em conta atual política brasileira, a criação da política de defesa só terá efetividade na medida em que o sistema político nacional consolidar a estrutura decisória do MD e a participação do Congresso Nacional, mediante suas comissões de defesa e relações exteriores, assim como atrair efetivamente o setor empresarial rumo a um projeto nacional de maior envergadura – desenvolvimento nacional.

Contudo, o texto centra seu esforço de análise em torno dos elementos institucionais responsáveis pela elaboração e implementação da política de defesa nacional em relação às burocracias estatais civis e militares, em especial do MD. Destarte, a menção ao setor empresarial não será objeto desta análise. Sem desmerecer sua importância, seu papel será mencionado de forma pontual a fim de elucidar sua relação pretendida com a dimensão estratégico-militar.

---

[268] Exercícios militares conjuntos entre Brasil e Argentina, realizados desde a era FHC, ou entre Argentina e Chile, bem como missões de paz como a MINUSTAH, são exemplos dessa cooperação.

[269] Na realidade, sob os pontos de vista jurídico e político, não é bem autonomia, mas "soberania" .

Esta relação é necessária para que a estrutura nacional de defesa se adapte aos novos compromissos do país enquanto potência regional e, por isso, devem levar em consideração o reaparelhamento e a modernização das FFAA brasileiras.

Isto, por sua vez, implica em produção em escala, mercado consumidor e autonomia tecnológica, que são os três elementos necessários para que o projeto de um complexo industrial de defesa seja uma realidade para os objetivos estratégicos e econômicos do país. Daí a necessidade dos países da América do Sul como mercado consumidor e parceiros estratégicos neste processo de construção do CDS.

Os objetivos econômicos relacionados a este processo são os de consolidar a integração pela economia, objeto central do Itamaraty e que depende, em última análise, de um entorno regional pacífico, estabilizado política e militarmente. Um objetivo secundário não menos importante seria as vantagens auferidas para a competitividade econômica de empresas brasileiras que uma indústria de defesa com capacidade de disseminação de tecnologia dual teria em termos de aplicação na indústria civil.

As características sul-americanas no campo da segurança seriam caracterizadas por dois grandes condicionantes: a presença norte-americana na América do Sul e o relativamente baixo perfil estratégico dessa região.

Não obstante, existe um recuo da presença estadunidense na América do Sul em razão da proximidade que a interconexão de mercados impulsionados pelas novas tecnologias e pela competição inter-imperialista com outros pólos do sistema internacional. É o caso da China, o que faz com que regiões como a América do Sul possam fazer uso político desta disputa buscando na estratégia de uma espécie de reedição da diplomacia pendular que Vargas perpetrou na Segunda Guerra, apostar nos melhores ganhos que o Brasil e a UNASUL podem auferir de suas relações com estes pólos do poder mundial.

Dessa forma, o histórico de relações da superpotência com os países da região, em especial com os estados do Cone Sul, demonstra que existe certa margem de autonomia em termos de políticas exteriores voltadas para a segurança e defesa.

Dentre estes países, o Brasil se destaca por ter um maior grau de autonomia, uma vez que possui não só os potenciais geográfico-naturais (maior extensão, recursos naturais e energéticos estratégicos) como também a maior economia industrial e tecnológica. Com um perfil de política externa global, autônoma e voltada para o desenvolvimento nacional que o capacita a postular uma posição de grande potência, o país já é o líder sul-americano, já é a potência regional.

Isto tem sido demonstrado nos campos econômico, político e estratégico, nos quais o Brasil vem se consolidando, a partir de uma diplomacia de baixo perfil, mas voltada para a integração e à liderança consensual[270], como o articulador de posições da região frente aos EEUU bem como é visto por este país como o ator mais importante. Nesse sentido, um elemento condicional do tão propalado complexo regional seria a eventual baixa prioridade estratégica que a região tem nos cálculos políticos dos EUA, o que mais reforça a tese do recuo e mesmo fim da Doutrina Monroe (KHANNA, 2008).

As razões para isso seriam as seguintes: a presença de Washington na região (presença econômica e militar: bases e instrutores como no caso da Colômbia), o baixo grau de conflito inter-estatal (guerra) e a dificuldade das FFAA sul-americanas de respaldar uma projeção de poder dos seus países.

Além disso, a identidade de valores com o Ocidente e o ainda modesto desenvolvimento econômico são fatores para justificar a baixa prioridade estratégica. Neste último caso, a região não representaria – na visão dos Estados Unidos - uma ameaça à competitividade econômico-financeira clássica nem à competitividade em termos de indústria armamentista.

Contudo, as autoridades norte-americanas esquecem que a região, caso tivesse um tratamento mais igualitário nas relações comerciais e financeiras, propiciariam recursos populacionais (mercado), recursos em termos de PIB e capacidade de competitividade em relação aos demais pólos (China, UE), mas Washington tem descartado em promover políticas que tragam benefícios compartilhados por todo o hemisfério.

---

[270] Seria, na realidade, um projeto brasileiro que se aproximaria da idéia de “hegemonia coletiva” tal como propugnado por Adam Watson em sua obra A Evolução do Sistema Internacional: uma análise histórica comparativa. Routledge. USA, UK. 1992.

Como conseqüência do sucesso da integração econômica regional dependerá, assim, o crescimento da economia brasileira e dos demais estados sul-americanos, tornando a região competitiva e afastando, gradualmente, todo o espaço regional da área de influência da Casa Branca. Este é um projeto cauteloso e característico do baixo perfil da diplomacia brasileira.

Vinculado a esse objetivo, a busca de reativação da indústria bélica nacional teria como resultado impulsionar, ao mesmo tempo, em forma de retroalimentação, o complexo industrial de defesa (um dos objetivos do CSD) e dotar a política de defesa nacional da capacidade de promover atualização tecnológica com autonomia, dotando de eficiência os sistemas de armas do Brasil.

Aliás, é contando com este fator, que a cooperação securitária propugnada pelo Brasil foi estabelecida, uma fez que os seus objetivos são fortemente relacionados com o desenvolvimento de todos os países da UNASUL. Assim, à medida que a integração regional se torna, ao longo dos anos 2000, um objetivo cada vez mais central na política externa brasileira durante o governo Lula, emergem as preocupações do Brasil com a necessidade de criar iniciativas políticas multilaterais de defesa se torna mais evidente, a fim de proteger os interesses políticos, econômicos e estratégicos brasileiros que se projetam para a América do Sul.

Além disso, a existência deste complexo regional envolve outra questão importante: por que a América do Sul é uma zona com baixo grau de conflito entre Estados? Os argumentos mais importantes são, em primeiro lugar, em consonância com a relativa redução da presença norte-americana, que favorece a um alto grau de autonomia brasileira.

O projeto brasileiro, de forma cautelosa, mas firme, busca utilizar o que podemos denominar de institucionalidade regional de defesa e de sua cooperação bélico-industrial como instrumentos de consolidação de uma liderança brasileira através das instituições e a um baixo custo.

Isto significa que a liderança brasileira caracteriza-se por ser pacifista e não – confrontacionista, o país tende a não assumir custos políticos e econômicos de uma liderança hegemônica que possa gerar uma hostilidade em forma de balanço regional de poder que isolasse o país política e economicamente, comprometendo o projeto estratégico da integração.

Em razão disso, existe um equilíbrio regional entre o gigante brasileiro e as demais nações dada a relutância brasileira em não querer utilizar o poder militar em toda sua abrangência como fator de progressão em seu status internacional.

Assim, dentro do contexto de uma política externa multilateralizada, baseada na cooperação, na integração e no desenvolvimento, a criação de uma política de defesa buscaria, no plano específico a criação da capacidade de defesa adaptada para as necessidades estratégicas de uma potência regional.

Esta potência, comprometida com a dissuasão e defesa de seus interesses legítimos, buscaria um espaço regional estável e, portanto, pacífico, com certa homogeneização com as demais estruturas de defesa dos países vizinhos, mediante unificação doutrinária gradual a partir da idéia de bases industriais de defesa, tornando a região interdependente em relação aos insumos e tecnologia brasileira.

A região, por caracterizar-se por ter uma baixíssima incidência de conflitos inter-estatais, favorece à cooperação securitária proposta pela potência regional brasileira.

Nesse sentido, cabe, ainda que de forma singela, lembrar as razões evocadas para a ausência de guerras na região:

1-Resolução das rivalidades entre Brasil e Argentina e entre esta e o Chile ao longo dos anos 80;

2-Aumento do poder político e econômico brasileiro, que consiste no principal motor da integração sul - americana;

3-Processo de transição democrática;

4-Baixa incidência das ameaças externas tradicionais (ameaças estatais);

5-Baixa capacidade dissuasória: a baixa operacionalização das FFAA da região, antes comprometidas com a repressão político- ideológica interna, sacrificando, com isso, sua missão precípua de defesa, acrescida da falta de base industrial-tecnológica e de recursos econômicos que pudessem ser investidos em planos de reequipamento militar.

6- Integração e interdependência.

Por outro lado, em se tratando do Brasil, a justificativa da ausência de guerras ao longo de quase cem anos, o argumento doa centralidade do desenvolvimento econômico e o da satisfação com o status territorial como pilares da diplomacia brasileira, não podem ser vistos como justificativas para alegar a eventual falta de prioridade para a construção de um mecanismo de coordenação de políticas de defesa.

No que tange ao argumento da baixa incidência de conflitos interestatais, não se pode esquecer que a ausência de conflito militar caracterizado como uma guerra. O que a ciência militar entende por *guerra* é, ao menos mil baixas em campo de batalha como resultado do enfrentamento direto de forças armadas de Estados, a sua ausência não significa a inexistência de tensões e mesmo percepções de ameaças entre os países em função de aquisições de material bélico, disputas fronteiriças, estratégias de projeção e balanço de poder entre as nações.

A despeito das rivalidades entre Equador e Colômbia, entre esta e a Venezuela, bem como o rearmamento chileno e seu interesse no gás boliviano, se devem, em grande medida, ao fenômeno da baixa capacidade dissuasória das forças armadas da região, o que parece corroborar as hipóteses de que a guerra tradicional no cone sul tem sido um fenômeno raro.

As parcerias estratégicas e a cooperação com aliados extra-regionais, ao lado de uma tendência à resolução pelas disputas de forma pacífica, se devem aos altos custos político, financeiro e tecnológico de recorrer a uma solução armada para disputas interestatais. Tampouco pode ser dito que o continente sul-americano passa por uma situação confortável, em vista da natureza violenta que muitas vezes caracteriza o sistema político interno de muitos dos países.

Sob este aspecto, o autor norte-americano David Mares trata do fenômeno da paz violenta em relação à América do Sul (Mares, 2001). Em síntese, para o autor, para as autoridades políticas sul-americanas existe um alto custo no uso da força em termos de um conflito militar em grande escala ou prolongado no tempo.

Tendo o autor examinado o período de aproximadamente um século e meio de conflitos na região, entre estados, desde a Guerra da Cisplatina, em 1825, até o conflito entre Peru e Equador, em 1995, o que se observa é que a

conjuntura social e políticas domésticas aos estados da região fazem com que suas elites políticas recorram ao recurso da força tanto no discurso retórico como às vezes na prática de conflitos localizados como forma de negociação com setores da sociedade.

Nesse sentido, tendo em conta o primado clausewitziano de que a guerra é um instrumento da política, alguns fatores como a estratégia político-militar dos países, ou seja, a forma de condução da negociação diplomática, os custos aceitáveis que a sociedade (eleitorado, elites políticas, empresariais, militares) pode suportar, bem como os recursos de poder (econômico- militar- como a composição dos gastos militares para uma política de defesa - e diplomático).

Dessa forma, a forma de combinação destes fatores, que dependem da conjuntura das relações regionais e de fatores internos aos países, pode conduzir a que os líderes políticos recorram ao uso do poder militar, ou não, dependendo dos objetivos almejados (vantagens políticas e estratégicas) em face dos custos (desvantagens) em termos de recurso do uso da força.

Assim, a América do Sul goza de uma estabilidade precária, onde o recurso à força não pode ser descartado. O nível de competição militar chilena e venezuelana que, se não implica (ainda) em um padrão de corrida armamentista, nem tampouco configura uma reposição de material obsoleto, revela uma tendência ao aumento da capacidade militar (DULLIUS, 2008), o que corrobora o cenário de paz violenta e/ou estabilidade precária no entorno regional.

No segundo caso, o relativo baixo preparo militar foi fator impeditivo para a projeção de poder pela via bélica, o que se junta à justificativa de satisfação territorial e carência de recursos econômicos para sustentar veleidades de aventuras militares para além-fronteiras.

O argumento da transição democrática, por sua vez, também não responde à indagação do motivo da ausência de guerras, uma vez que a inexistência de conflitos armados entre os países caracterizaram a região há muito tempo, bem antes da transição democrática, quando diversos países do continente estavam sob a autoridade dos regimes civis-militares.

No entanto, talvez a resposta possa ser encontrada na busca pelo desenvolvimento enquanto projeto de politica de estado de longo prazo das

jovens democracias sul-americanas, como uma condição de sustentabilidade do regime politico do Estado de Direito. Logo, o desenvolvimento pode ser um fator a elidir a eclosão de conflitos militares, devido aos altos custos de uma preparação para guerra, bem como de seus efeitos políticos e econômicos, salvo os casos extremados de sobrevivência das unidades.

Aliás, é contando com este fator, que a cooperação securitária propugnada pelo Brasil foi estabelecida, uma fez que os seus objetivos são fortemente relacionados com o desenvolvimento de todos os países da UNASUL.

O Brasil é o elemento que dá significado pela capacidade de unir o complexo sulino e andino, sendo o fiador da estabilidade e segurança regionais por se tratar de uma potência sem pretensões hegemônicas.

Não obstante, o país necessita num sistema anárquico-hobbesiano, de sua vertente militar, que é a interface que seria necessária entre os interesses brasileiros no campo da defesa com aqueles do campo da diplomacia. Contudo, o país pensa em utilizar o poder militar de forma cooperativa com as demais unidades sul-americanas, aumentando, assim, o poder de negociação da região nos fóruns multilaterais de segurança.

Entretanto, persiste ainda a falta de coesão e integração entre uma política externa voltada para os temas do desenvolvimento, caros à tradição diplomática nacional e uma política de defesa que busca um caminho de criar uma identidade, ser a síntese das demandas setoriais e ainda converter-se em um eixo para as iniciativas estratégicas sul-americanas.

É justamente a tentativa do Ministério de Defesa brasileiro de unir as duas políticas pela via do desenvolvimento que seria uma forma não de romper uma tradição propriamente, mas de complementar essa tradição, com uma política de defesa “assertiva”.

O Brasil é o ator estatal que pela capacidade de unir o complexo andino ao sulino, pode ser o fiador da estabilidade e segurança regionais por se tratar de uma potência sem pretensões hegemônicas. Sob esta capacidade brasileira de promover a integração de segurança, Alsina Jr., com precisão, caracteriza a situação sul-americana como segue, chamando a atenção da pouca importância dos assuntos estratégicos para a diplomacia do país:

> "Logo, a reduzida capacidade de projeção de poder brasileira, a ênfase conferida aos temas da integração econômica regional, a prioridade conferida à solução negociada das controvérsias e a cautela expressa na negação de qualquer pretensão hegemônica fazem do Brasil um elemento importante de estabilidade e contenção na América do Sul" (ALSINA JR, 2002)[271].

A consciência deste cenário de reduzida capacidade de projeção de poder, todavia, é a raiz das iniciativas brasileiras nos campos da política de defesa e da concertação securitária regional. A necessidade de modernização da estrutura brasileira de defesa e a busca de criação de um sistema de consultas institucionalizado que seja capaz de prevenir conflitos, por um lado, e de fornecer um mercado consumidor de produtos brasileiros de defesa, por outro, são motivos suficientes para que o Brasil possa contar com mecanismos de maior projeção de poder no seu entorno regional.

Em primeiro lugar, observa-se a existência de certa articulação, ainda que tenha conteúdo majoritariamente informal, entre o Ministério da Defesa e o Ministério de Defesa, o Ministério de Relações Exteriores e a SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos – no processo de formação de comitês e grupos de trabalho que estabeleceram as principais diretrizes de documentos de alto nível no campo da política de defesa nacional, como é o caso da EDN – Estratégica Nacional de Defesa – editada por decreto em dezembro de 2008, como visto.

Em segundo lutar, o governo brasileiro começou a estabelecer objetivos específicos acerca da forma de aprofundar um diálogo permanente em termos de defesa junto com os demais países da região. A análise feita no texto salienta que a busca da concertação regional de defesa está fortemente relacionada com o início do processo de institucionalização da política de defesa, bem como da própria efetividade do Ministério de Defesa, processo já iniciado no governo FHC e que esteve em curso no governo Lula da Silva[272].

A busca pela concertação regional de defesa se destacou no contexto do aprofundamento das discussões sobre a formação de uma maior institucionalização sul-americana, formatando-se o que hoje é a UNASUL,

---

[271] Alsina Jr. João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na Era Cardoso (1995-2002). UNB. ICPRI. DRI. Dissretação de mestrado em Relações Internacionais. Brasília. DF. 2002.

[272] Toma-se aqui como norte a recomendação que Diniz & Proença (2008) nos dão sobre no que implica falar sobre políticas de defesa, a partir de suas componentes: 1- Forças Armadas; 2- Estrutura integrada de comando e planejamento militar; 3- Institucionalidade governamental para defesa e, por fim, 4- A política declaratória e a prática concreta. O texto irá centrar suas análises principalmente nos itens 3 e 4 das componentes acima mencionadas.

entre os anos 2004 a 2006. Nesse sentido, o Ministério de Defesa passa a ter um maior protagonismo eis que a integração sul-americana permite oportunidades para debater as mudanças necessárias para se firmar uma política de defesa adequada aos objetivos estratégicos do Brasil com a integração.[273]

Assim, a despeito dos estilos e prioridades em termos de diplomacia presidencial, o país, antes de tudo, demonstra ter uma política de Estado que perpassa os governos, articulando as instâncias decisórias, de planejamento e de execução de uma política externa de defesa regional. Como mencionado na parte introdutória, esta política de Estado está presente quando o governo Cardoso lança oficialmente a prioridade da integração sul-americana, com a histórica I Reunião de Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, em Brasília, em 2000.

O governo FHC, por outro lado, também teve méritos em iniciar o processo de criação de uma base institucional de defesa, com a edição da primeira PDN (96) e com a criação do MD (99). A decisão política do Presidente Fernando Henrique de estabelecer um diálogo para a criação de uma institucionalização da política de defesa que representasse o controle civil sobre as demandas estratégicas dos militares possibilitou que as câmaras setoriais responsáveis para o estudo de viabilidade de uma política de defesa e de criação do próprio ministério, foi um avanço importante.

Tais câmaras eram compostas por diplomatas e oficiais dos então Ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica, coordenados pelo EMFA e pela SAE[274], com grande contribuição do embaixador e então ministro Sardemberg, um notório especialista em questões de defesa. A partir deste processo, o ambiente político favoreceu a construção de certa base de consensos, identificado na produção de documentos de conteúdo político e estratégico. No entanto, somente a mudança de fatores conjunturais internos e externos iria permitir avanços na questão da defesa nacional e da integração.

A eleição de Lula representou um aprofundamento da diplomacia pragmática e comprometida com o desenvolvimento, com a integração e com

---

[273] Ministério da Defesa foi criado em 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso.

[274] Respectivamente, Estado Maior Das Forças Armadas – extinto em 1999, com a criação do Ministério da Defesa - e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, na época, chefiada pelo diplomata Ronaldo Sardemberg.

as parcerias estratégicas com atores chaves em nível global, como a formação do fórum do IBAS[275] e o aprofundamento das relações com a África, com o Oriente Médio e com a China.

No mesmo período, a agenda de segurança internacional, fortemente condicionada pelos atentados do Onze de Setembro às Torres Gêmeas e ao Pentágono, em 2001, bem como a doutrina de segurança nacional do governo George Bush, que conduziria às guerras do Afeganistão e do Iraque, representou a tentativa de enquadrar a América do Sul nessa agenda que securitizava ameaças transnacionais como o terrorismo.

Dessa forma, as condições doméstica e internacional iriam conduzir a um processo de crescente prioridade dos temas de defesa dentro do objetivo maior da integração sul-americana almejada pelo Brasil. Ilustra este raciocínio a produção de uma legislação nacional voltada para a reestruturação do aparato jurídico-institucional que regulamenta a missão constitucional das FFAA. Isto tem representado um processo político de renovação interno e externo fundamentais para o avanço da democracia no Brasil.

Internamente, as relações entre civis e militares encontram um ambiente de consolidação do processo político e democrático representadas pela condução à Presidência da República, de um histórico líder sindical egresso da esquerda brasileira, ligado aos movimentos sociais e ao nacionalismo de corte desenvolvimentista. Isto tem implicações de ordem diplomática e estratégica.
No plano externo, a retomada da forte ligação entre o projeto de consolidação de um Estado preocupado com o desenvolvimento nacional, agora com a participação de amplos setores da sociedade brasileira, se verifica na retomada da política externa em nível mundial e autonomista.

No campo em que a política externa se relaciona com os temas estratégicos, o Brasil busca a valorização do papel profissional e constitucional das suas FFAA, pautadas na modernização de seu sistema de armas para garantir que o objetivo político da dissuasão se cumpra quando necessário para o enfrentamento de ameaças transnacionais não-estatais na sensível fronteira norte do país.

Tal projeto de modernização do aparato de defesa é fundamental para a garantia da estabilidade na América do Sul. A integração, por sua vez, faz parte

---

[275] Índia, Brasil, África do Sul.

dos cálculos de segurança do Brasil por que o país necessita de uma aliança política e econômica com os demais estados sul-americanos a fim de garantir que tanto o Brasil como as outras onze nações consigam se inserir de forma autônoma na ordem mundial desigual e instável que tem caracterizado os decênios iniciais do século XXI. Dois fenômenos justificam esta aliança com os demais estados sul-americanos.

O primeiro, de ordem econômica, é que a redução das assimetrias nas relações com os países desenvolvidos necessita da união financeira, comercial e macroeconômica dos países da região em torno da construção de um projeto de desenvolvimento comum. Isto é vital para tanto o Brasil como os seus vizinhos não regredirem enquanto sociedades. A perda da condução soberana sobre políticas econômicas, financeiras e fiscais, por parte das autoridades econômicas dos bancos centrais e ministros da fazenda dos estados da periferia estava em jogo.

Com o avanço das negociações bilaterais, entre economias mais vulneráveis com os Estados Unidos, o aprofundamento da crise econômica e social já criada pela adoção do modelo neoliberal de ajustes fiscais[276], o aumento das disparidades políticas, econômicas e tecnológicas entre as grandes potências e os estados do sul tenderia a se aprofundar, com sérias conseqüências para o próprio aprofundamento das desigualdades internas, com graves repercussões econômicas, sociais e até políticas.

Nesse sentido, a inserção internacional do Brasil nas relações econômicas internacionais da era de aprofundamento da globalização e interdependência dos mercados encontrava-se numa encruzilhada: de um lado, a perda em termos de produção do único parque industrial e tecnológico ao sul do Equador, em condições potenciais de competitividade com os demais blocos comerciais; de outro, o aprofundamento do projeto de integração iniciado com a criação do MERCOSUL no começo dos anos 90.

A escolha pela segunda alternativa representava a sobrevivência e recuperação de um modelo de desenvolvimento gestado pelo Estado brasileiro nos últimos 60 anos e que precisava partir para uma nova etapa, com a criação de um mercado consumidor para o desenvolvimento da indústria nacional, com

[276] O caso da regressão econômica e social brutal, durantes os governos Menem e De La Rúa, na Argentina, foi um sério aviso sobre estas implicações sócio-políticas para o Brasil.

adoção de mecanismos de proteção cambial, monetária e comercial para os bens e serviços produzidos no ideal de um MERCOSUL ampliado por toda a região. Em suma: a integração regional.

O segundo fenômeno foi os reflexos na região da nova agenda de segurança internacional, condicionada pelos EUA. Este país, por outro lado, uma superpotência que centra seus esforços na contenção das grandes potências da Eurásia e que tenta consolidar um novo século de liderança, desde o final da era bipolar tem diminuído sua presença ostensiva nos assuntos da região. Não obstante a relativa menor presença não significa um desinteresse de Washington.

A tentativa dos EUA de enquadrar a região em seu sistema de defesa se faz mediante mecanismos de cooperação militar bilateral, com programas de ajuda, acordos de defesa, missões da OEA e conferências multilaterais[277].

Entretanto, esta tentativa esbarra nos limites impostos pelo novo padrão de atuação diplomática do Brasil através de organizações como a UNASUL e que incorporam a estratégia de parcerias seletivas com os EUA, que encontra nas relações Brasil-China e Brasil – França como um contrapeso importante à ação hemisférica norte-americana na região.

Com isso, a conjugação da tentativa norte-americana de institucionalizar uma agenda para a região, somada a inexistência de uma agenda propriamente sul-americana e da tendência de redução de sua presença na região, aprofundada com os compromissos da agenda estadunidense contra o terrorismo na Ásia Central, fortalece a percepção do Estado brasileiro acerca da importância da integração regional em termos securitários.

Nesse sentido existem três fatores interligados: a concepção de *América do Sul*, a necessidade de construir uma agenda de segurança que implique na formação de uma política de segurança regional e, por fim, a redefinição das prioridades da política de defesa brasileira, que pela EDN coloca a região e o próprio CDS dentre as suas diretrizes.

Em relação ao terceiro fator, as mudanças institucionais na política de defesa do Brasil têm suas implicações para o seu perfil político na busca da

---

[277] Exemplos dessas iniciativas são os tratados com o Paraguai e com a Colômbia para instalação de bases e presença de assessores, bem como o funcionamento de exercícios bilaterais ou multilaterais, coordenados por instâncias da OEA como a JID - Junta Interamericana de Defesa- e a CEA – Conferência dos Exércitos das Américas - assim como as conferências de segurança hemisféricas e as reuniões de ministros da defesa das Américas.

cooperação regional com os demais estados sul-americanos no campo da defesa, a fim de estabelecer mecanismos de identificação dos objetivos comuns a respaldar a capacidade de negociação da região com os outros blocos políticos e econômicos.

O Brasil, ao propor e conduzir o debate em torno da construção de mecanismos regionais de integração como a Comunidade Sul-Americana de Nações e, a seguir, como a UNASUL e o seu CDS, tem agido como um ator que pode ser qualificado como uma potência regional[278].

Não obstante, uma potência que afeta positivamente as demandas de segurança dos demais vizinhos. Sua capacidade de projetar poder mediante a proposição das agendas das políticas de cooperação e integração tem caracterizado os últimos trinta anos e atestam os benefícios para todos os atores da região.

Além disso, o Brasil, por sua economia industrializada, seu potencial de recursos naturais e estratégicos e por ser o único ator capaz de ser o eixo de uma indústria de tecnologia de ponta, além de manter suas relações exteriores a nível mundial possui os atributos que contribuem para que possa ter capacidade de projeção de poder na região. Sendo assim, a classificação dos autores do Brasil como uma potência regional é factível (Buzan & Weaver, 2003, p.34).

No entanto, o Brasil já é uma potência regional reconhecida nos principais fóruns multilaterais sul-americanos e globais. A iniciativa de propor a criação de um regime regional de segurança necessário para a estabilidade sul-americana é uma prova disto. O que o país almeja é construir as bases de consolidação de sua condição como grande potência.

Para tanto, é imprescindível o país tenha condições de sustentar intervenções militares quando necessário, pois à medida que os interesses políticos e econômicos de uma potência se expandem para além do entorno regional, existe a possibilidade de utilização do poder militar como meio de assegurar os interesses estratégicos extra-territoriais do país ameaçados. Para isso ser uma possibilidade, dentro do princípio da dissuasão, o país deve

---

[278] GIGA Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation. **Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis.** Detlef Nolte. **N° 30 October 2006. Ver também** Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN. Es Brasil una potencia regional o un Estado amenazado? p.08.

coordenar um regime regional de segurança que lhe confira respaldo nas negociações internacionais.

Este regime precisa proporcionar as condições de efetividade para a política de defesa do país, cujo objetivo é justamente a cooperação com as demais unidades sul-americanas a fim de manter a região livre de ameaças ao desenvolvimento da UNASUL. Sob tais circunstâncias, uma maior aproximação e coordenação com os países sul-americanos no plano das relações bilaterais e multilaterais, seria, dessa forma, o começo de um processo de criação de um regime de segurança e defesa coletivo, como será visto abaixo.

3.4. Estrutura normativa e organizacional do Conselho de Defesa Sul-americano

O que vem a ser o CDS do ponto de vista conceitual e normativo? Sob o ponto de vista jurídico-normativo, tendo em conta a classificação das organizações internacionais pelo direito internacional público, se o CDS evoluir para uma organização completa – o que demandaria um tratado internacional multilateral de escopo regional no âmbito da UNASUL, seria uma espécie de organização intergovernamental de defesa sul-americana *strictu sensu***,** principalmente caso evolua para a condição de entidade dotada de personalidade jurídica de direito internacional***.***

No entanto, por integrar a União de Estados Sul-Americanos, conforme o estatuto aprovado na III Reunião Extraordinária da UNASUL, em 11 de dezembro de 2008, em seu preâmbulo, o Conselho configura-se como um órgão de natureza *setorial* da UNASUL. O CDS, assim, objetiva ser uma instância para a *consulta, cooperação e coordenação* em matéria de defesa, natureza jurídica reafirmada no seu artigo primeiro, com remissão ao Tratado Constitutivo da UNASUL em seus artigos 3 alínea “s”[279], 5 e 6. No caso do

[279] O Tratado da UNASUL, de 23 de maio de 2008, em seu artigo 1º estabelece a personalidade jurídica do órgão, ao qual o Conselho de Defesa Sul-americano está subordinado enquanto ***órgão*** (grifo nosso). No artigo 3º está previsto, enquanto objetivo específico da UNASUL, uma das futuras atribuições do seu conselho de defesa: s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa. Disponível em http://www.cdsunasur.org/ (último acesso: 18/09/2011).

artigo 5º, percebe-se bem a linha de continuidade institucional entre a UNASUL e seu conselho de defesa. Expressamente o dispositivo menciona:

> Artigo 5. Desenvolvimento da Institucionalidade. Poderão ser convocadas e conformadas **Reuniões Ministeriais Setoriais**, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. (grifo nosso). (Tratado Constitutivo da UNASUL, disponível em http://www.cdsunasur.org/ (último acesso: 18/09/2011).

De fato, o ano de 2008, conforme visto na seção anterior, consubstanciara –se nas viagens do então Ministro brasileiro da Defesa, Nelson Jobim, que se caracterizaram em verdadeira diplomacia militar de alto nível, caracterizadas sob o ponto de vista normativo como reuniões ministeriais setoriais a que alude o artigo 5º do tratado da UNASUL. O empenho do ministro Jobim tornou mais claro que provinha do Brasil o interesse estratégico em criar tal estrutura, conferindo-lhe legitimidade em duas esferas de relações com os estados da região.

Primeiramente, no plano das relações bilaterais, nas quais se enquadram o périplo empreendido pelo Ministro pelo continente no mesmo ano da criação da UNASUL deu-se continuidade ao esforço diplomático que o governo brasileiro vinha pondo em prática desde, pelo menos, 2005 e 2006, quando foram celebrados acordos de defesa, fruto de encontros de alto nível entre ministros de defesa da América do Sul.

Desde agosto de 2005 durante a Conferência de Comandantes em Chefe dos Exércitos do MERCOSUL ampliado (com os membros associados Chile e Bolívia), como visto anteriormente, estabelecera-se um diálogo político entre Brasil e Chile. Documentos em forma de estatutos foram elaborados e submetidos aos Ministérios de Defesa dos países membros e associados. Temas como desenvolvimento de medidas de confiança mútua foram amplamente discutidos entre as autoridades dos países presentes na conferência. As origens da inclusão do tema das medidas de confiança mútua na agenda de defesa dos países sul-americanos remontam às conferências hemisféricas de Williamsburg (I Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, Estados Unidos, 1995) e Primeira Conferência de Fomento das Medidas de Confiança Mútua e de Segurança, Santiago do Chile, 1995.

Além deste tema, outras medidas de integração e cooperação em matéria de defesa foram debatidas, tais como a obtenção de maiores níveis de interoperabilidade em vasto campo de ações: operações de paz, envio de forças armadas em apoio a operações de ajuda humanitária em casos de desastres naturais (enchentes, terremotos, etc.), que constariam das medidas tomadas nos planos estratégicos do futuro conselho a partir de 2009.

No plano multilateral, os esforços do Brasil numa busca por uma identidade estratégica do continente já eram observadas por ocasião da VII Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, em Manágua, na Nicarágua, em 2006, quando foi reconhecido que as ameaças que afetam as unidades do hemisfério ocidental, a despeito de afetarem todas as sub-regiões, afetam cada complexo sub-regional em intensidades diferentes.

Por isso que cada Estado-membro tem o direito soberano de determinar suas prioridades no campo da defesa e avançaram com a Reunião de Ministros de Defesa da CASA, em Bogotá, naquele ano. Dois anos mais tarde, em 2008, a criação da UNASUL por um tratado multilateral constitutivo, conduziria ao aprofundamento e princípio da fase de institucionalização de uma identidade estratégica, o que teria no seu órgão de defesa, sua face concreta.

Desde o estabelecimento oficial da UNASUL, fora definida a previsibilidade legal do futuro conselho, conferindo-lhe a necessidade uma natureza consensual, dando conta de que entre a elaboração do seu estatuto, iniciada em maio e lançamento oficial, que se daria em dezembro daquele ano (2008), as tratativas bilaterais com os doze estados sul-americanos.

A isto não devem ser ignoradas a atuação diplomática do Itamaraty na negociação, no âmbito da OEA, a cessação da crise entre Álvaro Uribe e Rafael Correa. Após articulada pelo ministro da Defesa brasileiro, em cumprimento ao disposto no artigo 6º do Tratado da UNASUL, a III Reunião Ordinária de Chefas e Chefes de Estado decidem pela criação formal do Conselho de Defesa Sul-americano.

> Artigo 6. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL. Suas atribuições são: a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação; b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial. .(Tratado Constitutivo da UNASUL, disponível em http://www.cdsunasur.org/ (último acesso: 18/09/2011).

Pelo disposto no Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano[280], em seu item III, no qual se elencam seus objetivos gerais temos no artigo 4º, alínea "a", ao conselho cumpre consolidar a América do Sul enquanto zona de paz, enquanto que na letra "c" cumpre gerar consensos para o fortalecimento da cooperação regional em matéria de defesa.

Essa visão de zona de paz livre de armas de destruição de massa e de conflitos interestatais, bem como a cooperação em matéria de defesa com a finalidade de adensar a criação de uma área de segurança sul-americana, cuja inspiração remontava às relações estratégicas estabelecidas nas administrações Sarney e Alfonsín, em meados dos anos 1980, no plano do cone sul.

Nesse sentido, os objetivos almejados pelo Brasil, Argentina e mesmo o Chile (país com o qual os brasileiros e os argentinos iniciaram um processo de aproximação desde os anos 90), estão presentes neste documento, no artigo 5º, que trata, dentre tantos outros, dos seguintes objetivos específicos que aqui destacamos e que tem sido recorrentes em tratados bilaterais de cooperação marco de defesa assinado pelo Brasil com seus vizinhos sul-americanos.

Assim, a gradual convergência de visões conjuntas sobre defesa, a identificação de fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional, a criação de uma base de cooperação no campo da indústria de defesa e a ênfase na formação e capacitação militar são alguns dos objetivos específicos previstos pelo Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano.

O processo de institucionalização se deu em 2008 a partir da Reunião de cúpula de criou a UNASUL, quando ficou estabelecido que o Chile ocuparia a Presidência Pro Tempore, estabelecendo-se um grupo de trabalho com a finalidade de estudar a proposta apresentada pela delegação brasileira de criação do CDS.

Além disso, tinha por incumbência formatar como seria a composição dos objetivos e como seria a organização dos mecanismos de decisão e de eficácia do CDS, respeitando os moldes estabelecidos pelo tratado da

[280] Este Estatuto não deve ser confundido com um tratado constitutivo. O que existe é o tratado constitutivo da UNASUL. Todos os indicadores históricos tratam da existência de um tratado como primeiro passo para criar uma organização. No caso do CSD, a organização foi criada antes. O Estatuto é antes uma espécie de documento indicativo de pré-tratado.

UNASUL, em especial quanto aos princípios de flexibilidade e de gradual desenvolvimento da cooperação como balizadores da criação de mecanismos de integração.

Durante aproximadamente meio ano, entre final de junho e começo de dezembro de 2008, as reuniões das autoridades ocorreram na capital chilena, coordenado pelo ministério de defesa do Chile. O objetivo era analisar toda a estrutura normativa, contendo objetivos gerais e específicos, princípios informadores e processo decisório que tomaria o formato do Estatuto que seria aprovado no final daquele ano.

Naquela conjuntura ficara evidenciado, pela crise entre Colômbia, Equador e Venezuela, que os desafios de se criar uma organização cujo grande objetivo era o de consolidar uma comunidade sul-americana de segurança, a partir de uma política comum ou consensual de segurança e defesa.

As distintas percepções de cada ator sobre suas prioridades em termos de segurança conduziram a um processo de idas e vindas na definição dos dispositivos legais do futuro estatuto em torno de ameaças, objetivos específicos, bem como sobre o status que seria conferido aos grupos paramilitares e terroristas (principal demanda das autoridades de Bogotá).

Com a última reunião tendo ocorrido entre dez e onze de dezembro, o grupo de trabalho apresentou o documento final do que seria o estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano, tendo concorrido para isso, a articulação da diplomacia do Itamaraty e do ministro Nelson Jobim, junto às autoridades colombianas, para afinal, lograr a entrada da Colômbia no sistema de segurança da UNASUL.

Antes de tudo, o que foi elaborado foi um estatuto constitutivo, sob o ponto de vista de direito administrativo. O CDS não tem ainda de um tratado constitutivo em sentido jurídico estrito, eis que foi criado enquanto um órgão de consulta de uma organização internacional – a UNASUL. Sob o ponto de vista do direito internacional, o CDS não tem personalidade jurídica de direito internacional, mas pode vir a ter, dado que o tratamento que politicamente tem se dado ao conselho leva a crer que venha ganhar maior autonomia de acordo com o desenvolvimento do cenário sub-regional e hemisférico, caso venha a se conformar em real mecanismo sucedâneo ao TIAR.

Todavia, sob o prisma da política, tais considerações são mais de caráter formal e da técnica jurídica tradicional, pois na medida em que os Ministros de Defesa que atuam como delegados dos doze estados da UNASUL devem se subordinar, do ponto de vista hierárquico e político-administrativo, ao Conselho de Chefes de Estado, que é o mesmo da UNASUL.

Não obstante, a eventual opção por tornar o Conselho de Defesa da UNASUL uma segunda organização regional, agora voltada especificamente para a defesa, tal como se dá com algumas organizações como a OTAN pode significar no futuro maiores recursos financeiros, materiais e independência institucional para atuar no campo da cooperação em termos de exportações de material bélico e maior eficácia e agilidade em termos de políticas voltadas para missões de paz tanto da própria UNASUL, como da OEA e da ONU.

O que importa é que a provável explicação para o formato atual da criação de uma organização (do ponto de vista político) de defesa regional dentro dos marcos institucionais da UNASUL, enquanto órgão setorial reside em três fatores. O primeiro é a ainda tão propalada baixa prioridade estratégica dos temas de segurança e defesa e o segundo é o processo de consolidação dos Estados de Direito sul-americanos nos quais o primado da autoridade civil sobre a militar é uma conquista recente, do ponto de vista histórico.

Nesse sentido, a criação de uma estrutura (CDS) dentro de outra (UNASUL), que por si só já é de extraordinária relevância, demonstra firmemente o princípio da autoridade civil e a economia de custos. Uma organização é menos custosa que duas instituições, ainda mais que os países sul-americanos (com exceção talvez da Venezuela de Chávez), não desejam, no atual estágio de relações regionais, que um conselho enquanto uma organização independente da UNASUL seja visto como uma aliança militar em sentido clássico, pois, muito embora as alianças padrão OTAN sejam subordinadas, na cúpula, ao controle político dos chefes de Estado dos países membros, possuem maior autonomia institucional.

Por fim, uma terceira justificativa para o atual formato institucional do CDS reside na demonstração política da importância que a integração sul-americana como um todo tem para os países nela engajados, sendo a defesa, um objetivo relevante, mas, ao mesmo tempo, subordinado aos princípios diplomáticos e econômicos da integração proposta pelo Brasil.

Assim, o futuro formato jurídico da instituição, se permanecerá sendo um órgão da UNASUL ou se passará a ser uma organização com vida própria, assim, seria dado a partir das negociações a nível político entre os estados da UNASUL, a depender da evolução conjuntural das relações regionais.

No que se refere ao processo decisório, as organizações internacionais podem ser supranacionais, segundo o modelo adotado pela União Europeia ou intergovernamentais, segundo o modelo adotado tanto pelo MERCOSUL quanto pela UNASUL, preservando, assim, nos dois últimos casos, a plena soberania das políticas de defesa dos estados sul-americanos. No caso da UNASUL, o processo decisório e a execução de medidas decididas pelos chefes de Estado se fazem por meio das delegações de representantes dos estados-membros.

Dependendo da evolução da base institucional da integração, pode – se dizer que a prática política poderá presidir o direito, no sentido de que a primeira condiciona o último: o surgimento de uma organização intergovernamental, que, considerando as atribuições dos delegados de seus órgãos constitutivos, pode evoluir, na prática, para a apropriação de parcelas do poder soberano dos Estados.

Por outro lado, igualmente o direito "preside" a prática, no sentido de que legisla como um instrumento de interesses políticos quando a hipótese de um tratado multilateral novo vier eventualmente criar uma situação de supranacionalidade, como a normatização de uma política comum de segurança e defesa poderia trazer.

Claro que fatores internos e externos podem conduzir ao aprofundamento deste processo ou, ao contrário, retardar e comprometer a integração de estados. Muito embora seja cedo para se falar nesta possibilidade em relação ao papel que o CDS e a UNASUL teriam de aprofundar a integração, dotando o Estado brasileiro da condição de centro de decisão da América do Sul, através das relações entre política (defesa) e economia (e tecnologia), tampouco se pode dizer que tal hipótese constitui-se em quimera política.

Para além desta discussão acerca da supranacionalidade, soberania relativa dos estados e de um eventual Estado multinacional, o fato é que atualmente ainda o paradigma do Estado nacional preside as relações

interestatais e tem conduzido os esforços de cooperação e integração no campo da defesa em razão de prioridades domésticas (políticas de defesa das unidades).

Nada impede, porém, que a evolução do processo integracionista, seja na Europa, seja na América do Sul, em um futuro ainda difícil de prever, que uma conjunção de fatores internos aos estados e respostas a estímulos extra-regionais nos campos econômico, financeiro e tecnológico, que condicionam o fortalecimento dos blocos regionais, possa gradualmente formar uma entidade supra- estatal ou super- estatal.

Isto seria uma evolução ou um desenvolvimento institucional rumo a um aprofundamento de instâncias supranacionais a partir das necessidades e prioridades de centros econômicos, financeiros, tecnológicos e militares que se converteriam em um núcleo industrial mais importante e eixo desta formação política caso venha a se tornar realidade algum dia.

Atualmente, porém, o que prepondera é o caráter intergovernamental da UNASUL, ao qual o CDS está ligado. Sua melhor analogia - caso a integração venha a se aprofundar - são as confederações de Estados soberanos. Como assevera Accioly (2009, 243), as confederações:

> "São associações de estados soberanos que conservam integralmente sua **autonomia** e sua personalidade internacional e pare certos fins especiais cedem permanentemente a uma autoridade central parte de sua liberdade de ação" (ACCIOLY, 2009, 243. Os grifos são nossos.)

Data vênia, se a expressão "autonomia" for trocada por "soberania", a concepção que norteia a UNASUL se encaixa perfeitamente, preservando a capacidade dos estados de formular e de implementarem suas políticas de estado nos campos econômico, científico-tecnológico e de defesa.

Assim, no estágio atual da integração sul-americana, vista como um todo e no qual a cooperação de defesa deve ser enquadrada, a existência da Presidência Pro-Tempore rotativamente ocupada por cada um dos doze estados faz com que a autoridade central formal - o órgão comum - não se caracterize por enfeixar poderes supremos de governo, mas tão somente,

aqueles similares a uma assembleia de plenipotenciários dos governos dos estados confederados.

Suas decisões, assim, são adotadas por unanimidade e só podem ser executadas por intermédio dos governos dos estados, mediante edição de legislação ordinária interna que internaliza no ordenamento jurídico doméstico as decisões tomadas pela organização em questão.

Dessa forma, levando o atual estágio intergovernamental da UNASUL e no qual não há cessão de soberania no campo das políticas de defesa, no que tange ao Estatuto Constitutivo do Conselho de Defesa Sul-americano, este seria, sob o ponto de vista político, uma espécie de protocolo de intenções ainda gerais e vagas.

Do ponto de vista jurídico, o estatuto do CDS pode se assemelhar a uma espécie de declaração, sendo que o tratado constitutivo da UNASUL sua constituição. As questões mais relevantes para criar uma comunidade de defesa, no entanto, necessitam de um tratado mais completo, que poderia ser elaborado tanto nos marcos da UNASUL, referindo-se às eventuais e novas atribuições do CDS que venham a ser fundamentais para o bom andamento da cooperação de defesa regional.

Evidentemente que esta proposta de um tratado, se aceita pelos estados-membros, deverá ser formalizada pelo Conselho pelos Chefes de Estado reunidos, sob a Presidência Pro-Tempore e assessorado pela Secretaria Executiva.

Normalmente isso ocorreria após a viabilidade da criação de um tratado ser atestada por estudos e das comissões de militares, acadêmicos e diplomatas formados no âmbito do CDS e por recomendação dos representantes dos ministérios de defesa e relações exteriores dos países da UNASUL. O CDS é presentemente um órgão com poderes delegados dos chefes de Estado da UNASUL. Porém, caso o Conselho de Defesa Sul-Americano viesse a ser dotado de personalidade jurídica própria, a decisão, do ponto de vista técnico e formal, seria dada no âmbito do próprio órgão.

De qualquer modo, estas são questões de formalidade, uma vez que mesmo que o Conselho de Defesa Sul-americano tivesse personalidade própria, somente agiria por delegação superior dos Chefes de Estados dos doze países sul-americanos. Os tratados internacionais - tanto bilaterais como

multilaterais (seria este o caso), no plano externo, bem como as normas jurídicas internas (a lei) em regra tem dezenas de dispositivos legais de conteúdo mais técnico e sistemático; em geral descem a detalhes que este Estatuto não tem, eis que se assemelha mais a uma combinação de preâmbulo com princípios gerais do que com um tratado constitutivo propriamente dito.

Seus objetivos, ainda que no caminho claro do ponto de vista das necessidades estratégicas do Brasil, carece ainda de maior detalhamento, como ocorre, por exemplo, com o documento interno Estratégia Nacional de Defesa. Contudo, isto dependerá da vontade política do Brasil e dos demais estados, mas a necessidade de dar efetividade a uma estrutura interna de defesa depende, em grande medida, de um avanço no plano institucional do CDS, convertendo o mesmo em uma organização intergovernamental de defesa regional. Para isso, necessita de um tratado multilateral que defina como este processo de avanço institucional se processará.

Enfim, o texto que declara o surgimento do conselho caracteriza-se por um conjunto de princípios e determinados objetivos, que contém a essência dos interesses políticos de alguns dos Estados membros. Contudo, falta um instrumento jurídico que possa explicar, definir as situações em que os estados-membros possam empregar o poder militar. Daí a necessidade de um tratado específico.

Como parte da estrutura institucional da UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano consiste num Conselho Ministerial Setorial, submetido aos órgãos centrais da UNASUL, que são Conselho de Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegados e Secretaria- Geral[281].

Assim, pelo sistema da UNASUL, a suprema condução política do CDS é feita, numa primeira dimensão, pelos Presidentes e Presidentas das Repúblicas dos doze estados, auxiliados por um conselho composto por chanceleres e por um conselho de delegados (que podem ser tanto diplomatas,

---

[281] Esta relação está na resenha temática elaborada pelo Ministério de Relações Exteriores: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul/view (últimos acessos em 18/09/2011)

quanto militares), enquanto que a cúpula que irá compor a Secretaria- Geral é ocupada pelo próprio Chefe de Estado e seus assessores.

Numa segunda dimensão, que chamaríamos de especializada, de acordo com o artigo 6º e ss. do seu Estatuto constitutivo, o conselho se estrutura a partir da composição de Ministros de Defesa dos países membros, tendo suas delegações compostas por altos representantes (diplomatas e oficiais das FFAA, de alta hierarquia), bem como de assessores cuja participação, definida pelos Estados membros, seja reputada como fundamental.

É importante aqui destacar do ponto de vista jurídico e institucional, como se enquadra a disponibilização dos altos representantes militares de um Estado-membro do CDS, o que faz com que seja examinada a legislação de defesa doméstica, o que demonstra, ao menos à nível da política normativa ou declaratória de defesa, a íntima relação entre a política de defesa do Brasil e o estabelecimento da estrutura do CDS.

Dessa forma, em relação à forma de relacionamento institucional entre o CDS e um Estado-membro quanto à composição da delegação, tomando-se como exemplo o caso brasileiro. Pelo Decreto número 7364, de 23 de novembro de 2010[282], em seu artigo 8º, inciso II, cumpre ao Estado-Conjunto das Forças Armadas brasileiras a competência para tratar de assuntos internacionais e da participação em representações em organizações no exterior, na área da defesa.

Pelo artigo 14º do mesmo decreto, inciso I, cabe especificamente à Chefia de Assuntos Estratégicos assessorar o Estado Maior Conjunto das FFAA nos assuntos concernentes à política, estratégia e **assuntos internacionais** (grifo nosso), sendo que pelo inciso IV, compete também à Chefia de Assuntos Estratégicos participar de **representações e organismos**, no Brasil e **no exterior**, nas áreas de sua competência, isto é, a definição de prioridades quanto às políticas de defesa a serem objeto de cooperação junto à organizações internacionais de defesa (grifos nossos).

---

[282] Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%207.364-2010?OpenDocument. Acessos em: 10/05/2011.

Por fim, em seu artigo 15º, o referido decreto trata das atribuições da Sub- Chefia de Política e Estratégia, que, pelo inciso I, cabe propor os fundamentos para a formulação e a atualização da política de defesa nacional e da estratégia nacional de defesa, assim como pelo inciso II , cumpre formular propostas de atualização da política militar de defesa, da estratégia militar de defesa e da doutrina militar de defesa e, por fim, pelo inciso III, propor diretrizes para a atuação dos órgãos do Ministério da Defesa no gerenciamento de crises político-estratégicas.

Assim, este órgão, que está subordinado à Chefia de Assuntos Estratégicos e, por extensão, ao Estado Maior das FFAA do MD, tem a competência de formular e atualizar as políticas públicas de defesa previstas em seus principais documentos jurídico-institucionais, de acordo com a análise do cenário internacional.

Ademais, a importância da menção desta legislação não se esgota na identificação das competências dos órgãos do MD brasileiro responsáveis pela representação em organismos internacionais de defesa, mas igualmente define expressamente como objetivo da Sub- Chefia de Política e Estratégia, pelo artigo 15º, inciso IV, a participação das reuniões de especialistas do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Isto realça, dessa maneira, a importância que a cooperação neste fórum regional tem para o desenvolvimento da política de defesa nacional. Por outro lado, em relação à organização institucional do CDS deve-se ainda destacar o papel das instâncias de caráter executivo e de suas atribuições normativo-administrativas. Assim, tem-se que os vice-ministros de Defesa, os quais irão compor a instância executiva do conselho, sendo que a presidência *pro–tempore* do CDS corresponderá aquela que preside a UNASUL, sendo bienal sendo bienal e rotativa.

O CSD, por meio de seus Ministros e Vice-Ministros pode determinar a constituição de grupos de trabalho a partir de eixos temáticos, específicos, bem como formular sugestões e recomendações. As atribuições normativo-administrativas da Presidência do Conselho de Defesa Sul- Americano implica na realização de tarefas de secretaria do Conselho e demais instâncias de trabalho, incluindo a comunicação com os Estados Membros e o envio de informação relevante para os trabalhos do Conselho.

Além disso, cumpre à Presidência a elaboração de proposta de agenda e de organização dos trabalhos para as reuniões ordinárias anuais e extraordinárias do Conselho de Defesa Sul-Americano, a ser submetida à consideração dos demais Estados Membros, bem como a formulação, através de consulta prévia aos Estados Membros, de convites a especialistas para participar em reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Os acordos são adotados pelo mecanismo de consenso, conforme artigo 12 do Tratado da UNASUL, sendo que sua Secretaria executiva deve se reunir semestralmente (a cada seis meses por ano). Em relação às reuniões extraordinárias, a pedido de metade de seus membros (no caso, seis) a Presidência pode convocar tais reuniões. Com respeito às fontes normativas desse organismo, no silêncio do Estatuto, valem as tipologias jurídicas estabelecidas pelo tratado da UNASUL, da qual o CDS se constitui, no presente estágio, em um órgão.

Assim, pode-se estabelecer o seguinte: ao Conselho de Chefes de Estado da UNASUL cumprem estabelecer ***decisões***, sendo que o Conselho de Ministros de Relações Exteriores produzem documentos denominados ***resoluções,*** sendo que ambas possuem caráter vinculativo, obrigando ao cumprimento de suas decisões, enquanto que ao Conselho de Delegados cabem ***disposições***[283], pelo caráter recomendatório. Na forma de um gráfico, podemos visualizar a estrutura organizacional do Conselho conforme o sistema integrado entre o Tratado da UNASUL e o Estatuto constitutivo do CDS:

[283] DREGER, Fabrício. Integração na América do Sul: A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano. Monografia de Conclusão de Curso. Faculdade de Ciências Econômicas. Curso de Relações Internacionais. UFRGS. Porto Alegre. 2009, p.49.

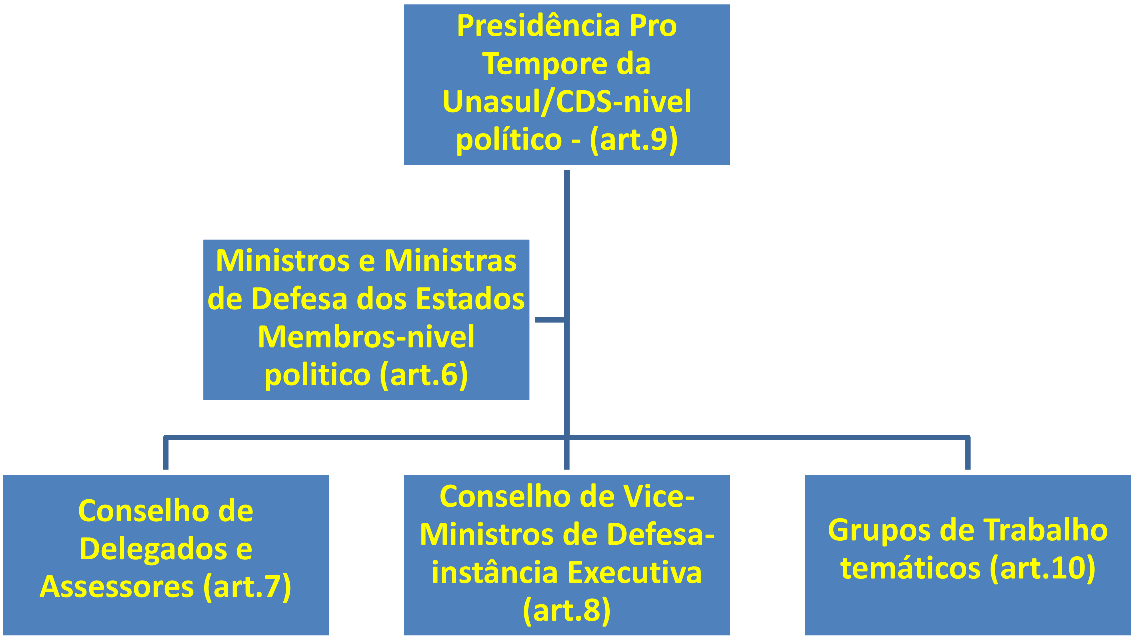


Figura 01. Organograma básico do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL conforme o Estatuto constitutivo aprovado em 16 de dezembro de 2008.

Fonte: elaboração própria.

Importante salientar que o Tratado da UNASUL dispõe o formato de relacionamento com outras organizações internacionais. Nas iniciativas de diálogo e cooperação com outras organizações regionais ou sub-regionais similares, o Conselho atuará em conformidade com os artigos 6, 7 e 15 do Tratado Constitutivo da UNASUL:

> "Artigo 6 - d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;
> Artigo 7 - d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL;
> Artigo 15 - Relações com Terceiros A UNASUL
> promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infra-estrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas. O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros" [284] (Tratado Constitutivo da Unasul, 2008)

[284] Disponível em : http://www.cdsunasur.org/tratado. Último acesso: 18/09/2011.

O CSD implica também na articulação entre a chancelaria e o MD, da mesma forma que é necessário para a viabilização interna da política de defesa. Nesse sentido, O Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa são os órgãos governamentais envolvidos com as atividades do Conselho de Defesa Sul-Americano. Em comparação com políticas bilaterais de cooperação na área de defesa, o Conselho pode vir a ser importante foro de concertação, facilitando entendimentos que nem sempre são alcançados no plano bilateral.

Por fim, quanto aos possíveis progressos institucionais as reuniões extraordinárias de ministros das relações exteriores e da defesa da UNASUL, na cidade de Quito, Equador, no ano seguinte, definiriam importantes propostas que seria objeto de decisão do conselho, recomendando a adoção de um marco normativo. Uma questão importante de ser levantada é que o CDS é um instrumento de garantia de maior estabilidade para a segurança da região e para a liderança brasileira, comprometida com a busca pelo provimento de estabilidade do continente.

Nesse sentido, a recomendação para a adoção de um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação na UNASUL, é um importante passo em direção ao estabelecimento de um futuro tratado multilateral de defesa que estabeleça com maior clareza os objetivos estratégicos comuns dos Estados da UNASUL.

3.5. Os Planos de ação (2009-2011)

Um mecanismo para estabelecer uma organização em torno dos objetivos específicos do Conselho e dotá-lo de condições de eficácia foi o estabelecimento dos planos de ação, sob a responsabilidade em termos de coordenação competiu primeiramente do Chile (2009) e posteriormente do Equador (2010), enquanto ocupantes da Presidência Pro Tempore, rotativa e anual, conforme estabelecida na reunião de cúpula que criara a UNASUL, em 23 de maio daquele ano de 2008.

Os Planos de Ação são o conjunto de medidas de ordem prática de criar um padrão de negociações entre os doze estados da UNASUL em torno da base consensual mínima em torno da futura elaboração de um regime sul-americano de segurança e, logo, de uma maior institucionalização.

Enfim, os planos tem sido a forma preferencial de produção dos primeiros resultados práticos do CDS através da produção de informações que os chefes de Estado, corroborados pelos ministros de Estado de Defesa e Relações Exteriores das delegações necessitam para intensificar a cooperação regional no plano estratégico-militar, a partir do controle político da autoridade civil em torno das prioridades estratégicas de cada nação da UNASUL.

Sua formulação ficaria, conforme o disposto no estatuto do CDS a cargo dos vice-ministros de defesa, os quais deveriam elaborar as estratégias em torno dos grandes eixos centrais: política de defesa, cooperação militar, indústria e tecnologia e formação e capacitação (aqui entrando o tópico sobre discussão de doutrinas militares). Dentre seus resultados preliminares produzidos ao longo dos últimos três anos, podemos citar os seguintes:

- Aprovação dos Planos de Ação 2009-2010 e 2010-2011[285];
- Aprovação na II Reunião Ministerial (Guayaquil, 07/05/10) das medidas de fomento da confiança e da segurança, juntamente com seus procedimentos;
- Aprovação do estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEEDCDS), que se deu em maio, durante a reunião de Guayaquil, definindo Buenos Aires como a sede do centro de estudos, cujos objetivos seriam o de um lócus de produção acadêmica e de estudos estratégicos a fim de assessorar os trabalhos do CSD.

O primeiro plano, que era relativo ao ano de 2009, tratava-se de um documento cujos objetivos são o de traçar as principais linhas mestras das atividades da estrutura do CSD e cujas medidas serão levadas a efeito nos Planos de Ação subseqüentes, pela Secretaria. No documento faz-se menção ao aspecto gradual e por etapas da implementação, cujas diretrizes serão estabelecidas pelos Ministros de Defesa, com eixos de atuação centrados na política de defesa, cooperação militar, indústria de defesa e academia (formação e capacitação). Em síntese e com base no documento da I Reunião

[285] Os dados estão disponíveis em: http://www.cdsunasur.org/planos de ação 2009 e 2011. Também disponíveis na publicação **El Consejo deDefensa Suramericano de La UNASUR: Cronica de su Gestacion.** Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, jul/2009, disponível no site do CDS. Acessos: 12/06/2011.

Reunião de Vice-Ministros de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)[286], temos o seguinte:

I – Eixo Política de Defesa

No início de março de 2009 foi realizada a primeira reunião de Ministros do CSD. O principal tema da agenda foi a definição deste plano. O estreitamento do diálogo, um dos propósitos estabelecidos neste eixo do plano do conselho, deixava clara a necessidade do conselho tornar-se um fórum de prevenção de crises políticas como a ocorrida no ano anterior. Com relação ao intercâmbio de experiências e informações, que conduziria a seminários futuros (em 2010 e 2011) como insumos para se pensar na criação de consensos no campo da doutrina e, eventualmente, de livros brancos de defesa.

Assim, foram definidas medidas como o estabelecimento de uma rede de troca de informações em políticas de defesa que ficara ao cargo do Chile, bem como a elaboração de um seminário de modernização de MDS a cargo do Chile, Colômbia, Equador e Peru, em agosto/2009, além de um debate sobre mecanismos de transparência em gastos e indicadores econômicos de defesa , sob a responsabilidade dos governos da Argentina e do Chile.

Além disso, foram também discutidos os enfoques conceituais e definição de ameaças e fatores de risco, a cargo do governo da Venezuela e, por fim estabelecimento de um mecanismo para contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, a cargo dos governos do Chile e do Peru. Buscava-se, dentro dos princípios do gradualismo, a partir de debates e trocas de experiências de como cada governo conduz sua política de defesa nos mais variados temas, identificar as possibilidades de avanços no campo da cooperação, com destaque para o aumento de mecanismos de confiança mútua.

---

[286] Para detalhamento dos eixos ver: CSD. Primeira Reunião de Ministros de Defesa do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) da UNASUL. Santiago de Chile: 10.03.2009. Disponível em: http://www.cdsunasur.org/consejo-de-defensa-suramericano/documentos-oficiales/59-
Ver também http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=162%3Aplan-de-accion-2009-2010&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt. Acessos: 05/02/2011.

A partir da percepção que cada país teria de que os mecanismos de transparência e monitoramento de gastos com defesa, com às propostas chilena e argentina de medição do investimento em compras militares teriam em termos de controlar e prevenir que o fenômeno das aquisições militares não redundasse em um início de um processo de competição por aquisição de armamentos com base no paradigma da rivalidade entre os estados.

O que se pretende é justamente o oposto, ou seja, criar um ambiente favorável à harmonização no campo dos gastos e aquisições militares. A partir daí é possível avançar na consolidação da região como zona de paz. Nesse sentido é que é importante a realização de um estudo acerca do balanço militar da UNASUL. Nesse estudo, focado nos fatores intra-estatais de instabilidade e nos fatores inter-estatais de instabilidade, podemos demonstrar a contribuição do sistema da UNADUL/CDS para a ordem internacional: operações de paz e inventário das capacidades das unidades sul-americanas.

Em adição, outro item muito debatido em tratados e reuniões bilaterais e multilaterais é a questão da interoperatividade ou interoperabilidade. Afinal, o que significa a interoperatividade na América do Sul? Implica na saída política para o problema dos gastos com aquisição de sistema de armas e a criação de uma base sul-americana de defesa para padronização e desenvolvimento de um sistema de armamentos regional.

II – Eixo Cooperação Militar (ações humanitárias e missões de paz)

O objetivo deste eixo centra-se na realização de exercícios conjuntos em casos de catástrofes e ajuda humanitária, que serem realizados por Argentina, Bolívia, Guiana, Peru e Venezuela, assim como a realização de conferência sobre lições aprendidas em operações de paz, tanto no âmbito interno quanto multilateral, sob a responsabilidade da Argentina e do Uruguai Além disso, previa este eixo a implementação de estudos sobre inventário das capacidades de defesa que os países oferecem para apoiar as ações humanitárias sob a responsabilidade do Brasil e da Colômbia.

Diversas ações tem sido empreendidas no plano da cooperação militar, tanto bilateral como multilateral. Nesse sentido, a ajuda humanitária para catástrofes naturais ocorridas na Bolívia, em 2006, por exemplo, quando a FAB

– Força Aérea Brasileira – resgatara cidadãos bolivianos, pode servir de ilustração de como a ajuda humanitária é um dos fatores mais sólidos para o adensamento da cooperação estratégica entre os países. No campo dos exercícios militares conjuntos, a CRUZEX[287] é emblemática.

Tendo ocorrido em diversas edições, pode ser compreendida como um projeto piloto de exercícios multilaterais que pode servir de modelo para toda a região, em termos de coordenação, interoperabilidade, estudos sobre rendimento e capacidade tática e logística do emprego das aeronaves, bem como aperfeiçoamento da capacidade de combate e conhecimento do *modus operandi* das demais forças, a partir do treinamento conjunto.

Na edição de 2010 os países do cone sul – Argentina, Brasil e Chile – mais a França participariam da operação, cujo destaque seria um certo ineditismo , tendo sido a primeira vez que quatro nações trabalham de forma conjunta, utilizando procedimentos e equipamentos padrão da OTAN, com a participação da estrutura do JFAC (Joint Forces Air Control) da França. Além disso, as forças operativas Chilenas e Argentina de combate trabalhado juntas. Também houve a utilização de aviões de combate chilenos no espaço aéreo da Argentina e com reabastecimento no ar sobre a região do o Chaco argentino. Foram realizadas outras atividades como uma simulação de batalha. Na ocasião, o Tenente-Coronel Rodriguez, da Força Aérea Chilena, afirmara:

> "Os participantes estão com a vontade de entender-se". (CRUZEX, 2010)[288]

A própria MINUSTAH – a missão de manutenção de paz da ONU, liderada pelo Brasil, hoje é composta por quase todos os países da UNASUL, sendo que é um importante (senão o mais importante atualmente), teste de cooperação multilateral das forças armadas da região no campo da ajuda humanitária. Não podem ser esquecidas também as operações bilaterais que o Brasil promove com praticamente todos os países da América do Sul, inclusive os andinos, como as operações COBRA (Colômbia-Brasil), VEBRA

---

[287] Operação Cruzeiro do Sul, ocorre, pelo menos desde 2005, entre as forças aéreas dos países da América do Sul, com eventual participação de potências extra-regionais, como França e EUA. Geralmente tem empregado, além do Brasil, Argentina, Chile, visando o planejamento estratégico, operacional e tático conjunto.

[288] Disponível em: http://www.cruzex.com.br/. Acessos em 12/01/2011

(Venezuela-Brasil), PEBRA (Peru-Brasil), entre outros. Esta cooperação tem por base os diversos tratados bilaterais marcos de defesa que a diplomacia brasileira tem realizados com os países sul-americanos desde meados da década de 1990 e que se multiplicaram ao longo dos anos 2000.

Dessa forma, tanto a experiência sul-americana na MINUSTAH como o aprofundamento dos exercícios bilaterais e multilaterais conjuntos (caso a operação Cruzeiro do Sul na Amazônia, entre as forças aéreas do Brasil e países andinos e das Guianas – CRUZEX), são exemplos de cooperação militar que vem sendo cada vez mais valorizada pelo Brasil desde o final dos anos 1990.

A concretização dos planos de ação do CDS pode representar, sob este aspecto, o aprofundamento destes exercícios e um maior comprometimento das nações da região para com a continuidade e estabilidade de que a cooperação nos campos estratégico, operacional e tático seja uma política de estado permanente da UNASUL, dotando os países de treinamento e capacitação para lidar com as ameaças como narcotráfico, contrabando de armas e ação de guerrilhas, além de conferir credibilidade para a América do Sul como capaz de participar de missões de estabilização da paz da ONU, da OEA e também em missões de imposição e estabilização da paz, no âmbito da UNASUL[289].

III- Eixo Indústria e Tecnologia de Defesa

Este eixo prevê a elaboração um diagnóstico da indústria de defesa dos países membros identificando capacidades e áreas de associação estratégicas, para promover a complementaridade, a pesquisa e a transferência tecnológica, que ficaria a cargo de estudos por parte do governo equatoriano. Também este eixo implica na promoção de ações bilaterais e multilaterais de cooperação e produção da indústria para a defesa no marco das nações integrantes do CDS, sob a responsabilidade da Venezuela.

---

[289] Missões de imposição da paz sob a responsabilidade da UNASUL poderiam ser úteis em casos de guerra local entre alguns estados da região ou mesmo de guerra civil. Os casos do movimento separatista boliviano e a ação militar colombiana contra as FARC em território equatoriano são uma evidência da necessidade de reforçar a cooperação para lidar com hipóteses de conflitos similares na região.

Deve ficar claro, acima de tudo, que todos estes eixos não podem ser compreendidos isoladamente. Aqui, no caso da promoção de medidas de complementaridade entre o que cada indústria de defesa de cada país pode produzir para seus parceiros compreende não só os objetivos de fomentar um complexo industrial regional para o desenvolvimento em outros campos, como a indústria civil.

Contudo, levando em conta os temas centrados nos mecanismos de monitoramento de investimentos em compras de material bélico e de incremento dos recursos dos orçamentos nacionais para pesquisa e aquisição de armamentos, é no campo da pesquisa em ciência e tecnologia, visando dotar as forças armadas da região de autonomia tecnológica frente aos grandes centros industriais (e estratégicos), localizados nos países centrais, que reside um dos objetivos deste eixo, qual seja, dotar a América do Sul.

A criação de centros de excelência sul-americanos para estimular um mercado consumidor e complementar sul-americano entre todos os países é um objetivo estratégico contido neste eixo. Isto é essencial para que as respectivas indústrias de material bélico da região possam, unidas, competir nos mercados internacionais e também, serem as principais fornecedoras dos insumos necessários para dotar suas forças armadas de capacidade militar para atender aos níveis de interoperabilidade e qualidade das missões de paz no mundo.

Por fim, a gradativa complementaridade das indústrias bélicas pode contribuir para a progressiva diminuição de tensões entre alguns atores no que diz respeito aos gastos militares, contribuindo, assim como o aprofundamento dos exercícios militares conjuntos, no melhor exemplo concreto do que podem ser as medidas de confiança mútua entre os atores da UNASUL.

IV- Eixo Formação e Capacitação

Em 2009, aconteceram o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, em novembro, no Brasil e o Seminário de Modernização dos Ministérios da Defesa, celebrado também em novembro, no Equador. Em 2010, tem início, na Venezuela, o seminário sobre a conceituação de defesa e riscos de ameaças na região. Em junho, no Peru, foi lançado o seminário sobre

catástrofes e desastres naturais; e por fim, no Equador, no mesmo mês, outro sobre indústria e tecnologia de defesa.

Este eixo previa a elaboração de um cadastro das academias e centros de estudos em defesa e de seus programas, bem como a criação de uma rede sul-americana de capacitação e formação em defesa, que permitisse a troca de experiências e o desenvolvimento de programas conjuntos, a cargo da Venezuela. Aqui, neste eixo, deve ficar clara a importância da criação do Centro de Estudos Estratégicos- CEED, que seria criado em Buenos Aires, no ano seguinte, em 2010, numa iniciativa argentino-chilena.

Além disso, a instituição de programas de intercâmbio docente e estudantil, homologação, avaliação de estudos, reconhecimento de títulos e bolsas entre as instituições existentes. Estes estudos deveriam ser promovidos pelos seguintes países: Chile, Equador, Guiana, Peru e Uruguai.

Naquele contexto, foi realizado, nos dias 11, 12 e 13 de novembro de 2009, no Rio de Janeiro, o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos (I° ESEE), organizado pelos governos da Argentina, Brasil e Chile. Em 2009, portanto, aconteceram o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, em novembro, no Brasil e o Seminário de Modernização dos Ministérios da Defesa, celebrado também em novembro, no Equador.

Estes eixos eram a sistematização dos objetivos específicos contidos no estatuto do CDS, sendo que o destaque foi a busca pela conformação, dentro da estrutura do CDS, de um mecanismo de confiança mútua em matéria de segurança e defesa regionais. O plano significou o começo do processo de promoção das políticas contidas nos objetivos específicos previstos no estatuto.

Dessa forma, o plano de ação era a primeira etapa de concretização dos estudos e análises iniciados pelos grupos de estudos que elaboraram o estatuto em 2008. O plano de 2009, que abarcaria o ano de 2010, teria uma natural continuidade quando o Equador ficaria encarregado, no ano seguinte (2010) que necessitaria dar continuidade aos objetivos previstos nos eixos temáticos do plano de 2009. Numa rápida visualização gráfica, assim poderia ser sintetizado o plano de ação 2009, na página seguinte estão realçados os eixos estruturantes do plano de ação:

Plano de Ação 2009

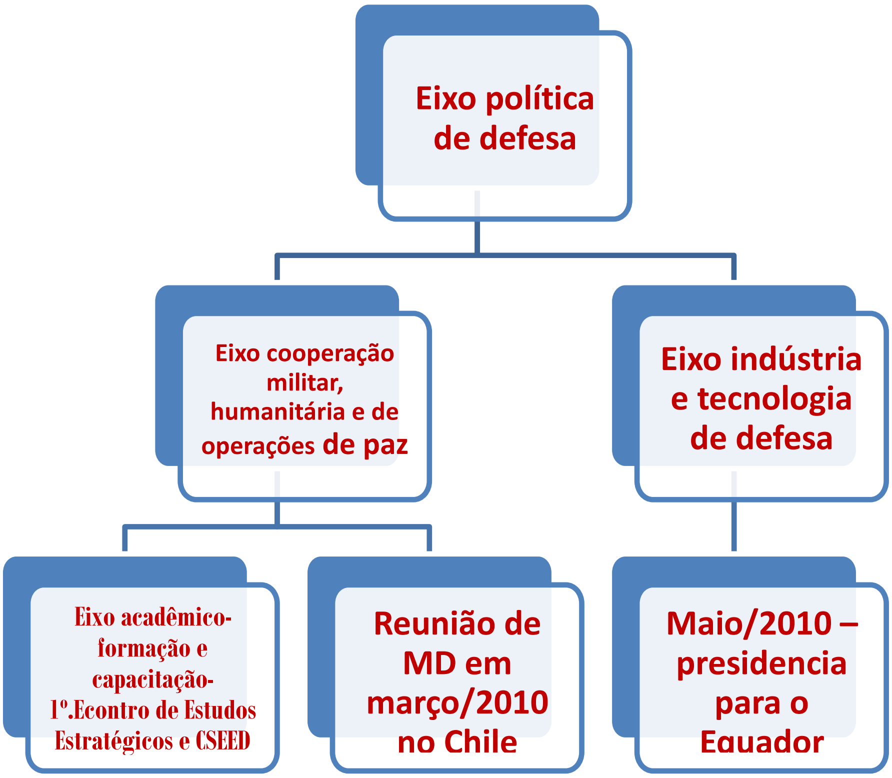


Figura 02.

Fonte: elaboração própria

Durante a Primeira Reunião de Vice-Ministros de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que é a instância executiva_do Conselho, em conformidade com o disposto no Artigo 8º do estatuto do CDS[290], em Santiago do Chile, entre os dias 28 e 29 de janeiro de 2009, e também com base no artigo 14[291], redigiram um Plano de Ação para o ano 2009, visava a atingir gradualmente os objetivos específicos do conselho previstos em seus dispositivos legais. Dentre os objetivos constam: zona de paz e cooperação,

[290] O artigo 8º do Estatuto dispõe que os Vice-Ministros de Defesa do CDS são sua instância executiva.
[291] O artigo 14 do Estatuto dispõe que a instância executiva do Conselho- seus vice-ministros de defesa- devem se reunir a cada seis meses, sem prejuízo de reuniões extraordinárias, e elaborarem planos de ação anuais.

identidade sul-americana, consenso e cooperação no setor de defesa, conforme expresso no artigo 4 de seu estatuto.

Conforme o art.5, promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial, bem como articular posições conjuntas no campo da defesa em fóruns multilaterais de defesa, medidas de confiança mútua, intercâmbio na indústria de defesa, treinamento e cooperação militar, trocar experiências sobre a criação e funcionamento de ministérios de defesa.

Sob a responsabilidade chilena, que esteve na primeira presidência pro tempore, os vice-ministros de defesa da UNASUL centraram os tópicos principais de cada eixo, em uma tentativa de organizar os temas passíveis de debates com base em estudos. Na prática temos a produção de políticas púbicas segmentadas de defesa a partir de etapas: numa primeira fase, o grupo político formado pelos Chefes de Estado e Ministros de Defesa, na prática delega a um corpo de diplomatas e militares, assessorados por acadêmicos pesquisadores de relações internacionais e estudos estratégicos, coordenado pelos Vice-Ministros da Defesa que formem, com o grupo acima equipes de trabalho que fazem a pesquisa e análise dos assuntos a partir de eixos conceituais.

A partir de então, temos a elaboração de uma espécie de pré-projeto de uma política pública de defesa que trata da criação de um mecanismo confiável de gastos de defesa, que possa ser utilizado como ferramenta para a otimização de recursos orçamentários destinados à defesa, que possa auxiliar o planejamento estratégico de cada ministério da defesa dos estados membros. Nesse sentido, esse pré-projeto é submetido em uma segunda etapa ao próprio Conselho de Vice-Ministros, instância que tem a responsabilidade na formulação e na execução das políticas centradas nos eixos temáticos abaixo mencionados.

Os planos de ação nada mais são do que instrumentos de colocar em prática os processos de estudo, análise, formulação e, submetidos ao controle político do Conselho de Ministros de Defesa, órgão máximo especializado do CDS. Enfim, o plano de ação devia fornecer informações a partir das medidas

debatidas e estimuladas no campo do CDS que pudessem ser utilizadas por cada um dos doze membros.

Não se pode olvidar que a política pública setorial de defesa de cada membro da UNASUL/CDS tinha por finalidade modernizar os estudos e harmonização das respectivas políticas dos países no campo dos gastos militares e incremento das medidas de confiança mútua. A partir dessa harmonização as medidas tomadas no âmbito dos planos de ação poderiam servir de pilar para ser internalizado nas políticas de defesa de cada país, uma vez que as políticas, decididas por consenso, a partir de decisões e resoluções, tornam-se obrigatórias para todos os países, desde que pelo menos nove deles já tenham ratificado o tratado da UNASUL[292].

Em 2010, tem início, na Venezuela, o seminário sobre a conceituação de defesa e riscos de ameaças na região. Em junho, no Peru, foi lançado o seminário sobre catástrofes e desastres naturais; e por fim, no Equador, no mesmo mês, outro sobre indústria e tecnologia de defesa. Alguns meses antes ocorreram três importantes reuniões de Presidentes e ministros de relações exteriores e de defesa da UNASUL, tendo ocorrido uma na Argentina e outras duas no Equador, para tratar de criação de mecanismo de confiança mútua e estabelecimento uma zona de paz.

Um ano antes, em agosto de 2009, ocorrera na cidade de Bariloche, na Argentina, no dia 28, reunião extraordinária de chefes de estado da UNASUL. Na oportunidade, foi estabelecida a necessidade de implementar uma zona de paz, mediante a criação de um mecanismo de confiança mútua.

Quase um mês mais tarde, em Quito, no Equador, em 15 de setembro de 2009, ficou estabelecido pelos ministros de defesa, a partir das deliberações dos Presidentes reunidos em agosto na Argentina, que seria estabelecido formalmente um mecanismo de estímulo à criação de confiança e segurança entre os estados. As atividades para a criação e o formato deste mecanismo tiveram continuidade no final de novembro daquele ano, na mesma cidade.

Importante salientar também o protagonismo que os países passaram a adquirir no processo de consecução dos objetivos específicos do CDS. A partir dos objetivos brasileiros de criar um mecanismo de concertação regional, o

---

[292] Apenas os seguintes países já ratificaram o tratado: Argentina, Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela.

empenho dos estados vizinhos dava sinais positivos de que a iniciativa brasileira estava dando resultados.

As autoridades peruanas, por exemplo, apresentaram reuniões extraordinárias de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL, na cidade de Quito, Equador o projeto de protocolo de paz, segurança e cooperação. Os chilenos, por sua vez, apresentaram um projeto de sobre uma arquitetura de segurança para a UNASUL.

Por fim, o governo equatoriano defendeu um projeto de código de conduta em matéria de segurança e defesa. Estas propostas vão ao encontro da necessidade que o conselho sul-americano tem de aprofundar sua institucionalização, no caminho da elaboração de um tratado multilateral de defesa que especifique melhor seus objetivos e como pode contribuir para a criação de uma zona politicamente estável, o que é uma condição para que a América do Sul possa se inserir de forma autônoma no cenário estratégico do século XXI.

Nesse sentido, os ministros da defesa definiram que o CDS deveria ser o fórum adequado para elaborar um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação na UNASUL, que constituiria também uma Arquitetura de Segurança Sul-Americana e sirva de Código de Conduta para a região (UNASUL, 2009b). Enfim, o que estava em debate era algo próximo da concepção de um tratado de defesa regional.

Apesar das reuniões de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa que ocorreram em Lima, no Peru, sob a presidência equatoriana, ao longo de 2010, com a redação de documentos apresentados pelas delegações, sob a coordenação da instância executiva – os vice-ministros da defesa do CDS, não fora obtido um consenso em torno do referido protocolo de paz e segurança, que poderia ser o embrião (ou até mesmo) um tratado de defesa com outro nome.

As delegações que mais se envolveram neste debate foram as do Brasil, Chile, Argentina, Peru e Equador. As dificuldades de se chegar a um consenso quanto ao formato e ao conteúdo dos objetivos do mencionado protocolo evidenciam as diferenças de percepções e dos distintos objetivos das políticas de defesa destes atores, o que dificulta que uma agenda comum seja efetivada no curto prazo. Em agosto daquele ano, os vice-ministros decidiram que se

operaria a transferência Presidência do CDS para o Equador, no ano de 2010, quando foi elaborado o plano de ação para o biênio 2010/2011, dando seguimento ao plano de ação anterior.

A criação de um centro de estudos em Buenos Aires, os estudos para estabelecer as já mencionadas medidas de fomento de confiança em defesa e as tratativas em torno da questão da transparência de gastos militares, dariam continuidade com este novo plano de ação, que é um prosseguimento do anterior, conforme pode ser sintetizado no seguinte organograma:

Plano de Ação 2010/2011-visualização gráfica:



Figura 03

Fonte: elaboração própria

Entre 26 e 28 de janeiro de 2010, no Equador, que passara a ocupar a presidência rotativa pro tempore do Conselho, fora realizada no âmbito desta organização, a Reunião de Especialistas em Medidas de Confiança Mútua, em conjunto com a II Reunião da Instância Executiva, em cumprimento ao mandato da reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa.

Em cumprimento do Plano de Ação 2010-2011, foram realizados quatro encontros até dezembro de 2010. Em 27 de agosto, na Argentina, celebrou-se o Seminário: Metodologia de Medição de Gastos de Defesa. Entre os dias 30

de agosto e 3 de setembro, foi realizado no Uruguai o Seminário: Lições Aprendidas em Operações de Paz no Âmbito Interno e Multilateral. Em 05 de novembro, foi realizado no Chile a Reunião do Grupo Técnico para a Metodologia de Medição de Gastos Militares. Por fim, de 13 a 15 de dezembro, foi realizado em Lima no Peru, o Exercício Carta sobre Desastres Naturais.

Em Quito, Equador, em 15 de julho de 2010, foi definido o plano de ação seguinte, com o estabelecimento de ações concretas previstas para 2011 no campo militar, como a realização dos exercícios combinados no plano regional, relativos às operações de manutenção da paz, em Buenos Aires, no ano de 2011. A finalidade destes exercícios combinados era o de promover certos níveis de interoperabilidade militar combinada, prioritariamente em matéria de planejamento e de operação, que ficou a cargo da Argentina e do Chile, países que já contam com mecanismo institucional de cooperação de defesa no cone sul desde os anos 90.

Em síntese, os eixos temáticos e as medidas aqui tratadas eram as mesmas e este plano deve ser compreendido, portanto, como uma continuidade do anterior, agora a cargo formal da presidência pro tempore equatoriana. No que diz respeito ao eixo políticas de defesa, o governo equatoriano se incumbiria de promover uma rede de intercâmbio de informações, enquanto que a Argentina, Peru, Venezuela e o Equador tratariam do mecanismo de medição de gastos já previsto no plano anterior.

No campo dos estudos acadêmicos, a realização de seminários para definir conceitos e identificar fatores de riscos e ameaças deveria ser promovido pelos governos venezuelano, equatoriano e surinamense, enquanto que mecanismo de articulação conjunta em fóruns multilaterais de defesa – a cargo do Peru e do Chile – seriam desenvolvidos. É importante também ressaltar que iniciativas como estas redundam na necessidade de dotar o CDS de instrumento mais claro e preciso que normatize, no plano de um tratado multilateral, como irão se formar estes mecanismos.

Mais uma vez parece aqui que a realização de planos de ação que vem definindo o *modus operandi* de realização de estudos para criação de mecanismos de confiança, medição de gastos e até de relacionamento com outros fóruns multilaterais é que irão definir os contornos de um possível e futuro tratado que possa consolidar um regime sul-americano de segurança e

defesa. No mesmo sentido, previu-se a criação de um mecanismo de consulta, de informação e de avaliação de situações de riscos, a cargo do Equador e da Argentina.

Quanto ao eixo cooperação militar, a realização de conferências sobre a relevância das operações de paz, por parte dos governos uruguaio e argentino, realçam a importância estratégica do CDS se converter, futuramente, no organismo que irá definir os parâmetros de operações de paz das forças sul-americanas. Assim, a organização de seminários sobre resolução de crises em operações de manutenção de paz, a cargo do Equador, bem como do exercício combinado regional previsto para 2011[293], em Buenos Aires.

Esse exercício bilateral não era novo. Trata-se de uma continuidade da cooperação entre Chile e Argentina, que é um importante fator antecedente do CDS em termos de busca de uma interoperabilidade militar, com implicações sobre o planejamento e condução das operações. Dessa forma, esses dois importantes atores sul-americanos buscam objetivos similares ao Brasil em termos de obtenção de uma maior participação coordenada nos fóruns de segurança hemisféricos e mundiais, bem como nas missões de paz destes mesmos fóruns.

As ações humanitárias também são cotejadas, com a necessidade de se consolidar inventário de capacidades militares para o enfrentamento de crises naturais e proposição de mecanismos de emprego desse inventário, sob a responsabilidade de Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela.

Também existe um plano para o campo do eixo indústria de defesa, com a proposta de medidas como diagnóstico dos setores de defesa sul-americanos, a cargo do governo equatoriano, bem como painel setorial sobre metrologia, normatização e avaliação deste setor, tendo em conta a feira da LAAD – Latin American Defense[294] - que ocorreu em abril deste ano, no Rio de Janeiro.

Um estudo para viabilidade de um sistema integrado de informações sobre indústria de defesa- ficaria a cargo das delegações do Equador e da Venezuela, assim como a organização de novos seminários e feiras, a cargo

---

293 Ver os seguintes links: http://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2011/08/22/feature-ex-2470, acessos em 19/09/2011 e http://www.ejercito.cl/detalle_noticia.php?noticia=4658 fonte: Exército de Chile, acessos: 19/09/2011

294 Ver site oficial do evento http://www.laadexpo.com/index.php?/site/pagina/detalhe/36/why-laad-2011, acessos em 19/09/2011

do governo da Argentina, que também deveria promover um estudo sobre a identificação de áreas comuns de associação estratégica a fim de promover a complementariedade, investigação, cooperação técnica e transferência de tecnologia.

Num indicador forte de que o conselho seria um fórum que possibilitaria a conformação de um complexo regional de defesa, iniciativas previstas como a cooperação bilateral e multilateral, sob a direção da Venezuela e do Equador, a fim de estudar a possibilidade de criação de um Centro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação Industrial do CDS, a cargo da Argentina.

Por fim, no que tange ao eixo capacitação e formação**,** as iniciativas do CDS buscam consolidar uma base de dados de instituições militares e civis de pesquisa, iniciativa a cargo do Equador/Venezuela. Além disso, a elaboração de programa de formação em defesa, sob responsabilidade do Chile e a realização de um curso de defesa, a cargo da Escola Superior de Guerra brasileira, em 2011, também são iniciativas previstas.

Durante a conferência realizada em 2010, em Quito, no Equador, a qual tratou da inauguração do Centro de Estudos Estratégicos da Defesa da UNASUL, ministros e especialistas investiram direta e indiretamente contra as doutrinas de segurança dos Estados Unidos e as potências européias e, coincidiram que o fim dos recursos naturais, o aumento da população, a mudança climática e a política de ações militares "extraterritoriais" dos EUA e seus aliados são algumas das "ameaças".

Por ocasião da II Reunião Ordinária dos Ministros de Defesa do CDS, ocorrida em Guayaqyuil, entre 6 e 7 de maio de 2010, foram apresentados os resultados das atividades do conselho a criação do já referido centro de estudos estratégicos, além da definição de procedimentos para aplicação de mecanismos de medidas de confiança mútua.

Nesta reunião os planos de ação foram avaliados e entendidos como uma sequência de continuidades visando a criar um sistema securitário sub-regional e alternativo ao sistema hemisférico surgido nos anos 1990. O atual momento de atividades do conselho consubstancia-se em uma fase de monitoramento e estudos de viabilidade de cooperação no campo da indústria bélica, que pode significar a concretização deste eixo depende mais da criação

da indústria brasileira, haja vista iniciativas como a mencionada feira de indústria de defesa em abril/2011 no Brasil.

Em relação ao monitoramento de trocas de informações sobre exercícios militares conjuntos, que eram feitos por tratados bilaterais, mas tendo por base as conferências hemisféricas, agora teriam o arcabouço institucional sul-americano por base institucional e teriam objetivos estratégicos que respondam às necessidades reais de cada país da UNASUL. Pensando na instrumentalidade destas iniciativas para o Brasil, na qual os demais estados estão envolvidos com os projetos inclusos nos planos de ação, percebe-se que o objetivo brasileiro é garantir um espaço politico (militar) e econômico estável para a consolidação do status regional do país.

Com isso, a integração de bases industriais de defesa possibilita alavancar o desenvolvimento do país e da região rumo a um complexo militar-industrial. A criação de um complexo regional industrial-militar é importante tendo em vista a necessidade de criação de um espaço de debate sobre avanços em termos de uma integração doutrinária e a formação e capacitação.

Um eventual êxito da integração das indústrias de defesa redundaria em uma maior interoperabilidade em termos de operações e exercícios combinados e conjuntos, consolidando o projeto de defesa brasileiro baseado na dissuasão e na segurança de toda a região, o que interessa aos interesses econômicos e políticos do Brasil. Desta forma, o eixo “militar” supre a lacuna da dimensão política, que faz parte dos objetivos estratégicos da integração sul-americana que interessa para os objetivos da política externa brasileira, que já vinha sendo desenvolvido nos campos da infraestrutura e comércio e que garantiria a realização de um objetivo estratégico.

Sob este aspecto, o atual balanço regional de poder entre as unidades e o *build-up* de aquisições militares seria resolvido pelo avanço na coordenação do CDS. Esse passo em torno do aprofundamento da cooperação militar asseguraria as finalidades de neutralização das ameaças não estatais, assim como o afastamento da região da agenda do sistema de segurança hemisférica e da presença militar dos EUA na região, prevenindo, dessa forma, a eclosão de crises entre as unidades a partir de uma doutrina estratégica e objetivos políticos sul-americanos.

Assim, pode-se fazer um balanço geral do plano que fora implementado para os anos de 2010 e 2011. Este plano foi definido em agosto de 2010, quando os vice-ministros decidiram que se operaria a transferência Presidência do CDS para o Equador, no ano de 2010, momento em que foi elaborado o plano de ação para o biênio 2010/2011, dando seguimento ao plano de ação anterior.

A criação de um centro de estudos em Buenos Aires para estabelecer as já mencionadas medidas de fomento de confiança em defesa e as tratativas em torno da questão da transparência de gastos militares teria continuidade neste novo plano de ação, que é um prosseguimento do anterior.

Relevante também foi a organização de seminários sobre resolução de crises em operações de manutenção de paz, a cargo do Equador, bem como do exercício combinado regional previsto para 2011[295], em Buenos Aires. Os exercícios combinados favorecem a questão da interoperabilidade militar combinada em termos de planejamento e condução das operações, a cargo de chilenos e argentinos, é reveladora, no sentido de que existe uma vontade política não só do Brasil, mas dos demais atores sul-americanos em ter uma maior participação coordenada e identitária nos fóruns de segurança hemisféricos e mundiais, bem como nas missões de paz destes mesmos fóruns.

Além disso, a elaboração de programa de formação em defesa, sob a responsabilidade do Chile, e a realização de um curso de defesa, a cargo da Escola Superior de Guerra brasileira, em 2011, também são iniciativas previstas. Até o momento os planos de ação são, juntamente com as decisões do Conselho de Ministros de Defesa e de Vice-Ministros, realizadas ao longo de 2009, 2010 e 2011, as realizações concretas do ponto de vista normativo do CDS. Concluindo, o Plano de Ação previsto para 2010-2011 resultou nas seguintes realizações, dando continuidade aos esforços realizados em 2009-2010, conforme ilustrado nas seguintes tabelas nas páginas dos anexos abaixo:

---

[295] Verhttp://www.dialogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2011/08/22/feature-ex-2470, acessos em 19/09/2011 e http://www.ejercito.cl/detalle_noticia.php?noticia=4658 fonte: Exército de Chile, acessos: 19/09/2011.

PLANOS DE AÇÃO 2010-2011 – Realizações

Grupo temático **POLÍTICA DE DEFESA**	**Responsável**	**Co-Responsável**
Rede de intercâmbio de informação sobre políticas de defesa	Equador	Presidência Pró-Tempore
Metodologia de medição de gastos de defesa.	Chile	Argentina, Peru, Venezuela e Equador
Seminário para avançar na identificação de fatores de risco e ameaças, e na defi - nição de enfoques conceituais.	Venezuela	Equador e Suriname
Mecanismo para contribuir a articulação de posições conjuntas em foros multilaterais.	Peru	Chile
Establecimento de um mecanismo de consulta, informação e avaliação imediata ante situações de risco para a paz.	Equador	Argentina

Grupo temático **COOPERAÇÃO MILITAR E AÇÕES HUMANITÁRIAS**	**Responsável**	**Co-Responsável**
Seminario sobre desafíos en el manejo de crisis en operaciones de paz.	Equador	
Ejercicio, en la carta, combinado regional sobre operaciones de mantenimiento de la paz.	Argentina	Chile
Ejercicio, en la carta, sobre desastres naturales.	Peru	
Inventario de capacidades de defensa para apoyar acciones humanitarias y propuestas de mecanismos de empleo.	Brasil	Chile Colômbia Peru Venezuela

Grupo de Temático **INDÚSTRIA E TECNOLOGIA DE DEFESA**	**Responsável**	**Co-responsável**
Consolidación del diagnóstico	Equador	

de la industria y tecnología.		
Panel sectorial sobre metrología, normalización y evaluación de conformidad, con énfasis en el sector defensa.	Brasil	Venezuela
Sistema integrado de información sobre industria y tecnología.	Equador	
Calendario anual de ferias, seminarios, y otros eventos.	Argentina	
Identifi cación de áreas comunes de asociación estratégica.	Argentina	
Promoción de la cooperación bilateral y multilateral.	Venezuela	
Posibilidad de crear un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación Industrial del CDS.	Argentina e Equador	

Grupo Temático FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO	**Responsável**	**Co-Responsável**
Base de datos que contenga información de las instituciones militares y de los centros de formación de especialistas civiles en defensa.	Equador	Venezuela
Propuesta de programa suramericano de formación en defensa, dirigido a civiles representantes de los estados miembros del CDS.	Argentina	Chile
Curso de Defensa (marzo del 2011) en la Escuela Superior de Guerra en Brasil, dirigido a personal civil y militar.	Brasil	

PLANOS DE AÇÃO 2010-2011 – Realizações

Grupo temático POLÍTICA DE DEFESA	**Responsável**	**Co-Responsável**
Rede de intercâmbio de	Equador	Presidência Pró-Tempore

informação sobre políticas de defesa		
Metodologia de medição de gastos de defesa.	Chile	Argentina, Peru, Venezuela e Equador
Seminário para avançar na identificação de fatores de risco e ameaças, e na defi - nição de enfoques conceituais.	Venezuela	Equador e Suriname
Mecanismo para contribuir a articulação de posições conjuntas em foros multilaterais.	Peru	Chile
Establecimento de um mecanismo de consulta, informação e avaliação imediata ante situações de risco para a paz.	Equador	Argentina

Grupo temático COOPERAÇÃO MILITAR E AÇÕES HUMANITÁRIAS	**Responsável**	**Co-Responsável**
Seminario sobre desafíos en el manejo de crisis en operaciones de paz.	Equador	
Ejercicio, en la carta, combinado regional sobre operaciones de mantenimiento de la paz.	Argentina	Chile
Ejercicio, en la carta, sobre desastres naturales.	Peru	
Inventario de capacidades de defensa para apoyar acciones humanitarias y propuestas de mecanismos de empleo.	Brasil	Chile Colômbia Peru Venezuela

Grupo de Temático INDÚSTRIA E TECNOLOGIA DE DEFESA	**Responsável**	**Co-responsável**
Consolidación del diagnóstico de la industria y tecnología.	Equador	
Panel sectorial sobre metrología, normalización y	Brasil	Venezuela

evaluación de conformidad, con énfasis en el sector defensa.		
Sistema integrado de información sobre industria y tecnología.	Equador	
Calendario anual de ferias, seminarios, y otros eventos.	Argentina	
Identifi cación de áreas comunes de asociación estratégica.	Argentina	
Promoción de la cooperación bilateral y multilateral.	Venezuela	
Posibilidad de crear un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación Industrial del CDS.	Argentina e Equador	

Grupo Temático FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO	**Responsável**	**Co-Responsável**
Base de datos que contenga información de las instituciones militares y de los centros de formación de especialistas civiles en defensa.	Equador	Venezuela
Propuesta de programa suramericano de formación en defensa, dirigido a civiles representantes de los estados miembros del CDS.	Argentina	Chile
Curso de Defensa (marzo del 2011) en la Escuela Superior de Guerra en Brasil, dirigido a personal civil y militar.	Brasil	

Encontros Realizados – 2009/2010

Países Promotores	2009 (resultado do Plano de Ação 2009-2010)	2010(resultado do Plano de Ação 2009-2010)
Brasil\Peru	Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (Río de Janeiro,	Seminario “ La Participación de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas en caso de Desastres Naturales”

	Brasil)	(Ica , Perú)
Equador	Seminario “Modernización de los Ministerios de Defensa” (Quito, Ecuador)	Taller de industria y tecnología de la defensa (Quito, Ecuador)
Venezuela\Uruguai	Seminario “Visión de los Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región” (Caracas, Venezuela)	Seminario sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz (Montevideo, Uruguay)
Tema central do evento	**Doutrina-RJ-Novembro**	**Instituições – Ica - Junho**
Tema central do evento	**Instituições-Quito - Novembro**	**Industria e Tecnologia-Quito - Junho**
Tema central do evento	**Doutrina-Caracas - Maio**	**Cooperação Militar-Montevidéu - Setembro**

Fonte: Elaboração própia com base a la información suministrada por la Secretaría Pro-Témpore del Consejo de Defensa Suramericano (Ecuador, 2009 - 2010) e do Atlas de Relações Hemisféricas elaborado pela Rede de Defesa da América Latina - RESDAL.

O que se percebe dos esforços dos grupos de trabalho durante os três (3) anos e meio de funcionamento do CDS por meio aos planos de ação é a necessidade de criar um regime jurídico regional por meio da elaboração de um tratado que defina com clareza todas as disposições contidas nos grupos de trabalho desenvolvidos e que tem como guia os eixos estruturantes dos planos de ação.

A iniciativa é interessante e parece que a instituição que foi criada em 2008 vem criando mecanismos que incorporaram todos os estados da região, sendo de grande destaque a participação chilena e equatoriana na coordenação dos trabalhos.

Os referidos estados, assim como a Venezuela tem participado junto com o Peru e a Argentina de forma ativa, o que favorece o gradual estabelecimento de consensos em torno dos eixos temáticos, o que favorece a possibilidade de obter as informações necessárias acerca das demandas estratégicas de cada país e, assim, negociadas politicamente, facilitando a elaboração de um futuro tratado regional que seja o resultado prático inicial dos esforços iniciais de realizações do CDS.

Além disso, a criação dos planos de ação permitiu criar mecanismos de participação de políticos, de diplomatas e de militares além da comunidade acadêmica, propiciando análises mais completas e diversificadas acerca do cenário regional de segurança e defesa.

A produção de decisões, recomendações, divulgação de dados estatísticos acerca dos gastos militares, debate e propostas em torno da elaboração de um sistema de medição destes gastos e a criação de medidas de confiança mútua e a edição de livros brancos de defesa (ainda em elaboração) são, assim, os primeiros resultados positivos no plano das ações práticas no campo normativo.

Ademais, importante avanço institucional foi a criação do Centro de Estudos Estratégicos, que será o órgão que poderá criar uma massa crítica em torno destes temas, possibilitando à comunidade acadêmica, aos centros de pesquisa e às respectivas sociedades civis dos países da UNASUL, um maior envolvimento nas questões de defesa, conferindo ao CDS uma maior legitimidade política na propositura de recomendações de avanços da cooperação securitária regional.

Por fim, ainda que se possa avaliar como problemático o fato de que doze estados dificilmente teriam a possibilidade de chegar a consensos políticos a partir de demandas setoriais de suas forças, o fato é que a criação de base consensual é não só necessária para o futuro da região enquanto bloco autônomo perante o sistema internacional. Ela também é deve ser vista como um projeto pensado pelas autoridades brasileiras em negociar o CDS com os demais estados vizinhos demonstra ter o caráter de permanência nas relações de segurança da América do Sul.

A lenta e por vezes complexa negociação das demandas de segurança de cada país proporcionariam uma base sólida de legitimidade institucional. Tal processo é relevante se considerado que as instâncias decisórias formais precisam de um acordo consensual em torno do formato dos objetivos específicos de caráter militar da cooperação.

Sob este aspecto, as missões conjuntas de paz, a forma de atuação das parcerias público-privada no funcionamento de um complexo regional de indústrias de defesa, a atualização doutrinária, a cooperação de exercícios bilaterais e multilaterais de defesa e, por derradeiro, a consolidação dos

mecanismos de confiança mútua são cruciais para o futuro estabelecimento de uma comunidade de segurança regional necessária para a UNASUL.

Isto depende, em grande medida, da configuração de um tratado regional de cooperação em matéria de defesa que leve em conta uma base doutrinária consensual em torno das prioridades de segurança de cada estado-membro da UNASUL, como será visto a seguir.

3.6. Marco jurídico regulatório da cooperação securitária regional

Para que as capacidades militares estejam adequadas às finalidades de cumprimento do disposto nas diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa e ao escopo doutrinário previsto na legislação de mobilização nacional, faz-se necessária a legitimação deste projeto mediante a criação de um tratado constitutivo como base para o aprofundamento do CDS rumo a uma a criação da Organização Intergovernamental de Defesa Sul-Americana.

Esta medida política é importante considerando a hipótese de agressão aos interesses nacionais em termos de extraterritorialidade e que dizem respeito à reestruturação do aparato militar em face das novas missões, em especial a cooperação de defesa prevista no âmbito do próprio Conselho de Defesa Sul-americano.

Em linhas gerais, o que um tratado regional de segurança e defesa sul-americano deve estabelecer também um regime isenção tributária seletiva para os produtos de defesa desenvolvidos pelo conjunto de empresas sul-americanas envolvidas no projeto de construção do complexo regional de defesa e contar também com um regime especial de licitações.

O governo brasileiro, por exemplo, editou a Lei 11.727/08 que trata, em seu art. 28, da isenção mediante suspensão do pagamento do Imposto de Importação incidente sobre as partes, as peças e os componentes destinados a emprego na industrialização, revisão e manutenção dos bens de uso militar classificados nos códigos 8710.00.00(veículos blindados de combate), 8906.10.00 (navios de guerra), 88.02, 88.03 e 88.05 (aeronaves) da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI).

Esta iniciativa precisa, agora, ser regionalizada, quer dizer, ser discutida, debatida e acertada a forma de incluir em um artigo ou cláusula de tratado internacional a forma de estender para o conjunto da UNASUL algo similar que já existe na legislação brasileira sobre a possibilidade de isenção fiscal-tributária e de regime próprio de licitações, para que o ordenamento jurídico de todos os países possa estar adaptados para viabilizar a produção e comercialização de produtos regionais de defesa.

A concepção de que a UNASUL e seu CDS necessitam da elaboração de um tratado regional de defesa não é nova. Ela foi concebida em um importante artigo de conjuntura sobre a política de defesa do Brasil em relação ao entorno regional sul-americano publicado pela Escola de Guerra Naval do Brasil, de autoria do Almirante-de-Esquadra reformado, Armando Vidigal, em 1996[296].

Em uma ampla e profunda análise de como deve se processar a cooperação sul-americana no campo da defesa e as quais as etapas necessárias para o êxito desta cooperação, Vidigal claramente menciona o tratado regional:

> "(...) Algumas das etapas de um longo processo de cooperação militar são:
>
> (...)
>
> **(g)** Finalmente, a concretização de um **tratado regional de defesa**." (VIDIGAL, 1996, p. 10 . Grifos são nossos)[297]

Além disso, de forma sistemática, itens importantes que devem fazer parte dos objetivos e forma de procedimentos do eventual tratado de segurança e defesa que pode tomar o formato do protocolo regional de paz, defesa e segurança ora em discussão no fórum do CDS, deve conter:

a- O Tratado deve definir como será o sistema de compras, financiamentos, formas e condições de participação de corporações privadas e empresas públicas no desenvolvimento dos projetos dos países da UNASUL. Da mesma forma, deve definir os critérios técnicos relacionados com a criação

---

[296] VIDIGAL, Armando A F. **Integração sul-americana: segurança regional e defesa nacional**. Caderno Premissas, nr. 14, dez 1996, p. 103-138 Disponível no sítio eletrônico: brasil.indymedia.org/media/2008/06/421375.doc.

[297] Ibidem.

de empresas regionais, seu formato jurídico, que pode ser sob a forma de *joint-ventures,* assim como a forma de divisão de atribuições de cada nação na produção de bens e serviços de defesa.

Em relação ao financiamento necessário para obtenção de capital suficiente para suprir os países membros do CDS com aquisições de sistemas de armas, a experiência espanhola pode ser uma inspiração (Cepik & Martins, 2004). Uma conjugação de esforços de empresas brasileiras e sul-americanas terá como principais clientes os estados da UNASUL. Não obstante, os limites orçamentários destas nações acabam por restringir as possibilidades dos países em termos de gastos com defesa.

Neste sentido, o adiantamento de dinheiro para a iniciativa privada mediante o mecanismo dos créditos reembolsáveis pode ser uma saída para lidar com a questão fiscal e garantir a lucratividade das indústrias de defesa, o que foi uma interessante experiência do governo espanhol desde 1999, relativamente à tentativa europeia de criação de sua política comum de segurança da UE. Como salientam os autores:

> "A nova fórmula prevê o adiantamento do dinheiro ás empresas, mediante créditos reembolsáveis; em segundo lugar, já que seu 'reembolso' é feito mediante a entrega de produtos, isso assegura que os investimentos serão mantidos a despeito da crise, pois, caso o governo adie os pagamentos, as empresas se desobrigam de todo o compromisso" (CEPIK & MARTINS, 2004, p. 189)[298]

A análise dos autores tratava da viabilidade da construção de uma política comum de defesa no âmbito da União Europeia, à qual necessita de um complexo industrial e das implicações estratégicas para a formação de conglomerados entre empresas norte-americanas com europeias no setor da defesa, mediante joint-ventures, fusões e incorporações. Mesmo tendo sido escrita em 1998, a análise ainda é pertinente e pode ser útil para se pensar a respeito da possibilidade de êxito e também dos desafios para a efetivação de um complexo regional sul-americano como esteio de uma política de segurança comum da UNASUL.

---

[298] CEPIK, Marco A. & MARTINS, José Miguel. Política Internacional. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004. Panótica.

A viabilização deste mecanismo conduz à efetividade de um complexo industrial regional o que, por sua vez, torna necessário a existência de um consenso mínimo àcerca das ameaças ao continente e a forma e organização da criação de missões de imposição e de manutenção de paz em casos de crises, com base e inspiração do que já existe em termos da ONU, adaptadas para as condições políticas e estratégicas sul-americanas.

b- Além disso, é crucial o estabelecimento do formato das missões levando em conta os cenários de guerra intra- estatal, guerra local e dissuasão contra ameaças de grandes potências. Para isso necessita definir em artigo, os princípios doutrinários consensuais entre os estados da UNASUL.

Do princípio doutrinário dependerá o formato que o Estado Maior Conjunto terá e que caberá definir em que condições as missões militares trabalharão em conjunto, definindo os critérios de comando e controle e o formato do comando unificado das operações nos níveis estratégico, operacional e tático, quando pelo menos duas ou mais forças armadas (Exército, Marinha e Força Aérea de cada nação) atuar de forma combinada e conjunta.

Ele é a condição de legitimidade do avanço da integração, uma vez que ele é condição de legitimidade para a criação da organização sul-americana de defesa. Neste sentido, cabe aqui contextualizar a proposta de criação de um protocolo de defesa e segurança proposto em 2010 pela delegação equatoriana e em que medida ela se assemelha à proposta do texto de um amplo tratado regional que estabeleça um regime de segurança sul-americano, com uma política de segurança e defesa comum, contendo a hipótese de aprofundamento institucional do CDS rumo a uma maior institucionalização de seus órgãos.

Sob este aspecto, a negociação que vem sendo feita, desde 2009 e 2010 no fórum do CDS a respeito da elaboração de um protocolo de segurança e defesa é auspicioso e que ainda em 2012 se encontra em debate nos grupos de trabalho da Presidência Pro-Tempore - agora sob os cuidados do Peru – é uma iniciativa que vai ao encontro da proposta defendida no trabalho a respeito da necessidade de criação de um tratado coletivo regional de segurança e defesa.

Durante a Reunião Extraordinária de Ministros de Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL, realizada em Quito no dia 27 de novembro de 2009, foi decidida a criação de um grupo de trabalho para elaborar um Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação que abarcasse as propostas apresentadas pelo Peru, sobre um protocolo de paz, pela concepção chilena de uma arquitetura de segurança sul-americana e do Equador, para um código de conduta[299].

Posteriormente, em novembro de 2011, em Quito, no Equador, participaram de outra reunião, a quarta desde a constituição deste grupo de trabalho, a Vice-ministra da Defesa do Equador, Rosa Mercedes Pérez, a Secretária Geral da UNASUL, María Emma Mejía e a Embaixadora Luzmila Zanabria, Diretora Geral de Assuntos Multilaterais e Globais do Ministério de Relações Exteriores do Peru. O Grupo de Trabalho analisou o preâmbulo, bem como dos capítulos que têm relação com os objetivos e princípios do futuro tratado.

Além disso, os temas de Paz e Segurança, Segurança Coletiva e os capítulos relacionados com o "Fomento da Confiança e Segurança", "Órgãos e Procedimentos para a Cooperação" e as "Disposições Finais", foram também objeto de discussão.

Portanto, existe já um interesse nestes quase três anos de trabalho conjunto, a noção da relevância da criação de um tratado multilateral de segurança e defesa na região. Além disso, ações para 2012 têm sido tomadas enquanto uma continuidade dos planos de ação anteriores.

Na quinta reunião ordinária da instância executiva, no Peru, em outubro de 2011, quando o Vice-Ministro peruano Pablo Araníbar[300], enquanto secretário executivo do Conselho de Defesa Sul-americano tratou do plano de ação 2012[301], mantendo os eixos dos planos anteriores: política de defesa e

---

[299] Disponível em:http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398%3Areunion-del-grupo-de-trabajo-que-elabora-protocolo-de-paz-seguridad-y-cooperacion-de-la-unasur&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=p. Acessos: 06/05/2012.

[300] No segundo semestre de 2011, o Equador passou a presidência pro-tempore da UNASUL e do CDS para o Peru.

[301] Disponível em:http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=471%3Av-reunion-ordinaria-de-la-instancia-ejecutiva-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt. Acessos: 06/05/2012.

cooperação militar, questão humanitária, indústria e tecnologia de defesa e formação e capacitação.

Estas reuniões de alto nível são fundamentais para se estruturarem pontos de consenso em torno dos eixos temáticos que são aqueles temas centrais que devem ser objeto de atenção do referido protocolo de paz e segurança e cooperação acima referida e que, ao que tudo indica, teria a semelhança com um tratado regional de defesa.

Isso, não obstante, dependerá do tratamento que os eixos cooperação militar, indústria regional de defesa e elaboração de doutrina comum tiverem, pois estes temas precisam ser negociados pelos grupos de trabalhos compostos por diplomatas e militares das delegações dos países da UNASUL. Depois estas questões são submetidas à Presidência ao Conselho de Chefes de Estado para serem assinadas e ratificadas por cada estado para entrar em vigor.

Aqui deve ficar claro que o surgimento de uma eventual organização regional teria objetivos muito mais amplos do que aqueles que caracterizam os sistemas de alianças. Enquanto que as alianças são sistemas de defesa que tem como propósito a proteção dos membros em face de um inimigo definido.

Já um arranjo coletivo de segurança, visa, numa primeira etapa, criar mecanismos de equilíbrio entre os atores que compartilham os problemas de segurança em uma mesma região e, numa etapa posterior, gradualmente ir substituindo o padrão de disputas e competição por um padrão de cooperação de segurança e defesa. Esse é o caso da engenharia institucional da UNASUL em relação ao Conselho de Defesa Sul-Americano.

c- Organização Intergovernamental de defesa regional- será fundamental, para o sucesso do projeto de integração e para que as tarefas e o cumprimento do disposto no tratado possam ser realizados e efetivados na prática.

O atual estágio do CDS apresenta os alguns diagnósticos. Caso persista a falta de consenso acerca da delimitação entre segurança e defesa e sobre as prioridades estratégicas, o uso das FFAA, as ameaças estatais e não estatais, além do padrão político e econômico das alianças extra- regionais, o projeto de desenvolvimento do CDS estará comprometido. Isso acarretará o irreversível o enfraquecimento das unidades políticas da UNASUL em enfrentar tanto a crise

econômica internacional, como a competição comercial e, enfim, mas não menos importante, as ameaças provenientes das grandes potências.

Num segundo caso, se o estágio atual do CDS enquanto fórum, rumar, a partir da conjuntura de cooperação dos Estados da UNASUL, rumo a uma organização intergovernamental nas próximas décadas, o cenário será provavelmente auspicioso para as unidades sul-americanas devido aos seguintes fatores:

a- A criação de comitês, nos moldes do que existe, por exemplo, na OTAN, com atribuições nos campos da logística, produção e comercialização de material bélico padronizado do uso de munições, fuzis, sistema de mísseis, blindados, navios, aviação estratégica e de observação, para a realidade sul-americana,.

A formação de comitês e grupos de trabalho é necessária para identificar as melhores formas de prevenção de crises. Nas hipóteses em que estes mecanismos falharem, a forma de utilização do poder militar conjunto dos países no enfrentamento de guerras civis ou na eventualidade de irrupção de conflito entre Estados da UNASUL, a institucionalização da cooperação, garantirá o compartilhamento de informações e o aprofundamento dos exercícios militares conjuntos. Isto, em situação de crise, irá favorecer as condições para que os doze estados possam contar com mecanismos de resolução regionais eficazes que afastem a necessidade de recorrer à eventual intervenção das grandes potências nos assuntos da região.

b- A criação da organização irá oportunizar a redução e otimização dos escassos recursos para a defesa, a fim de serem utilizados para o conceito de uma visão de defesa coletiva, contra ameaças potenciais.

Esta assertiva encontra razão na comprovação da existência dos imensos e estratégicos recursos minerais e naturais da Amazônica, à qual o Brasil compartilha com praticamente todos os Estados andinos, assim como a recente descoberta das imensuráveis jazidas petrolíferas com a camada de Pré-Sal, que se encontra sob as águas jurisdicionais brasileiras, dados o futuro cenário de escassez de recursos energéticos e estratégicos em outras regiões, será objeto de interesse até de sobrevivência de outras unidades politicas extra- regionais.

c- Pelo padrão das relações internacionais dos últimos quinhentos anos, temos assistido ao processo de domínio de regiões e recursos naturais e estratégicos como condição para o desenvolvimento de novas tecnologias responsáveis tanto para a manutenção do sistema econômico das grandes nações, como da produção de armamento cada vez mais letal como instrumento dos objetivos políticos destes países.

Mas quais seriam estes objetivos? Em síntese, a maximização de poder, tanto para manter uma situação de hegemonia do sistema internacional, como para o estabelecimento de um sistema de contestação do hegêmona a fim de lograr sua posição de liderança, como bem fundamentado historicamente por Gilpin em sua teoria da transição hegemônica.

Dessa forma, apesar da crescente interdependência econômico-financeira atual, as características do modelo de complexo militar - industrial dos EUA estabeleceu um padrão que necessita da potencialização de novos conflitos em diferentes escalas-global, regional e local, a fim de manter a coerência interna desse sistema: o de proporcionar uma proeminência tecnológico-militar e econômica para aquele país.

Contudo, em que pese as recorrentes condições diplomáticas favoráveis do Brasil em estabelecer um padrão estratégico de amizade que tende a afastar os EUA enquanto ameaça estatal não deva ser desprezada, nada na evolução do atual sistema internacional garante que outras potências como Índia, Rússia, China, Japão ou alguma nação da União Europeia, associados ou não entre si e a atual potência hegemônica, possam, no futuro utilizar as rivalidades sul-americanas e eventualmente alguma nação aliada a fim de atenderem a seus respectivos interesses estatais.

Por isso é absolutamente vital para o país contar com um sistema regional baseado numa politica comum de defesa que garanta que possíveis aventuras no futuro próximo de duas ou três décadas em diante não sejam colocadas em prática, dada a existência de uma estrutura de defesa dissuasiva crível, atualizando, para o cenário sul-americano os postulados estratégicos da velha geopolítica desenvolvida pelos militares brasileiros no século passado.

d- Para isso é necessário a criação de comitês específicos para gerenciamento de crises que envolvam conflitos que envolvam as situações acima descritas, em que pese devam estar de acordo com a cadeia de

comando e controle dos respectivos estados maiores de defesa dos países membros, deverá contar com a criação de um Estado Maior de Defesa conjunto, cuja forma de ingresso e rotatividade deve estar estabelecida no tratado de defesa conjunto.

Este Estado Maior deverá contar com a participação dos respectivos ministros de defesa e chanceleres e estar submetido à Presidência Pro-Tempore da UNASUL (CDS)

e-Por fim, a consolidação institucional de uma organização de defesa será o atestado do próprio sucesso da integração, pois irá criar uma percepção real de identidade estratégica comum. Isto consistirá num fator que desenvolverá a noção de que a região possui especificidades estratégicas em relação aos demais blocos regionais.

Além disso, a institucionalidade regional de defesa significará a própria condição de efetividade da politica de defesa do Brasil e dos demais sócios irá depender, em última instância, das mesmas condições necessárias para lograr o crescimento e desenvolvimento econômicos essenciais para enfrentar as crises cíclicas da economia mundial, bem como lograr o objetivo de manter as estruturas políticas e sociais responsáveis pela segurança da cidadania, objetivo e razão de ser das unidades politicas.

A integração progressiva de bases industriais de defesa, com a necessária incorporação de centros de pesquisa das universidades e forças armadas é a um só tempo, as mesmas condições de efetividade para o desenvolvimento dos países assim como para a criação de um sistema de armas compartilhado e que seja condição de viabilidade para as politicas de defesa dos países, cujo perfil é o mesmo, ou seja, defensiva em termos de dissuasão.

Assim, a integração de defesa é condição de sucesso para a integração regional, objetivo central da politica externa brasileira. Dessa forma, no momento atual do sistema mundial, emergem considerações de ordem econômica, diplomática e estratégica que construção de uma organização mais institucionalizada no campo da defesa.

3.7. Conclusão Parcial

Como visto, no campo econômico, é necessário estabelecer um sistema de compras que atenda às necessidades estratégicas dos países sul-americanos de contar com investimento para aquisição de equipamentos e armamento apropriado. Além disso, tal sistema terá o condão de desenvolver as condições de pesquisa para desenvolver e utilizar as tecnologias necessárias para a produção de veículos blindados, sistema de mísseis, aviação de caça e produção de embarcação de superfície e submarinos condizentes com a realidade estratégica sul-americana.

Por seu turno, a produção em escala industrial destes itens necessita de um grau de padronização, uma vez que o Brasil precisa exportar este material bélico para os países vizinhos a fim de poder financiar, em parte a sua produção destes itens para suas Forças Armadas. Esta medida deve incluir provimento das Forças Armadas dos países da UNASUL de condições materiais de estarem preparadas para as missões de caráter defensivo que o sistema UNASUL deverá desenvolver nos próximos anos.

Em razão disso, é importante complementar o sistema hemisférico de segurança, criado em meados do século passado e suprir lacunas importantes que o sistema do TIAR, por exemplo, não foi suficiente para estabelecer. Neste contexto, com base no TIAR (1947) e no Acordo Militar Brasil-EUA de 1952 (denunciado em 1977), fora definido uma padronização do equipamento que ainda permanece em vigor, corporificada no grave problema de importação de material bélico norte-americano cujo escopo maior estava na manutenção e em peças de reposição de armamentos que, dadas a grande inovação tecnológica no setor militar, em questão de alguns anos estavam defasados em termos estratégicos**.**

Pelo exposto no estudo da lei nº 11.631/07 (de mobilização nacional) e do Decreto 6.592/08 que a regulamenta, existe a possibilidade de que a exportação de capitais e tecnologia, que, gradualmente, podem ficar em território nacional em termos de investimento. Sob este ângulo, a regionalização dos propósitos contidos nesta legislação não é mais do que a decisão política do Brasil de promover, junto aos governos dos países da UNASUL, a criação de uma base industrial de defesa; dito de outro modo, o

estabelecimento de um complexo regional de segurança e defesa sul-americano.

No plano mais específico das relações diplomáticas, tem-se também o Decreto 6.592/08, que estabelece a parceria estratégica de Brasil com a França, que, a par de potencialização de investimentos na ordem de 12 bilhões de dólares a serem desembolsados no curso dos próximos 20 anos, justifica a existência de uma maior suscetibilidade dos países da região a ingressarem em uma organização comum de defesa, dentro dos mesmos padrões OTAN, e que estão previstos pelo TIAR para os países sul-americanos.

Por derradeiro, na dimensão estratégico-militar, como decorrência lógica da Lei Nº 11.631/07, o Decreto 6.592/08, como vistos no capítulo primeiro, estipula uma sensível modificação doutrinária em termos de percepção de ameaças, uma vez que, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 4º na Constituição Federal, a segurança nacional, base jurídica e conceitual da política de defesa nacional dentro da realidade da integração regional, circunscrita à área geográfica da América do Sul.

Sendo assim, o planejamento de guerra da politica de defesa passa a ter por base, além da tradicional hipótese de violação ostensiva da soberania territorial, a incorporação da percepção acerca dos interesses brasileiros na América do Sul.

Portanto, a fim de que o Decreto 6592/08 seja defensável e realizável do ponto de vista diplomático e jurídico, a criação da Organização Intergovernamental de Defesa Sul-americana, enquanto uma etapa de aprofundamento do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL é claramente a melhor resposta estratégica que o Brasil e os demais estados vizinhos devem levar em conta nos próximos decênios.

Por derradeiro, a UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-americano são uma continuidade, uma leitura brasileira e sul-americana do sistema hemisférico originalmente previsto pela Doutrina Monroe em suas origens e que foi institucionalizado pelo sistema da OEA-TIAR. Não obstante, para que a UNASUL e seu conselho de defesa seja completo enquanto sistema, contudo, é necessário que a constituição de um tratado regional de defesa torne a comunidade sul-americana de segurança uma realidade para o século XXI.

Considerações Finais

Analisando o processo de criação do CDS, ao longo do ano de 2008, percebe-se que os custos e as vantagens de se criar um sistema de segurança coletivo que atenda aos interesses sul-americanos (e brasileiros) tem sido objeto de um cálculo de poder racional. O Estado brasileiro busca prover a segurança para a América do Sul e considerando a importância da integração via organizações regionais interestatais como meio de alcance de suas metas de consolidação da condição de potência regional e projeção de poder rumo ao status de grande potência sul-americana.

O Brasil busca a liderança estratégica regional a um baixo custo a fim de estabelecer um espaço de cooperação que possibilite a atualização em seu sistema de defesa, necessário para dar respaldo ao seu papel como ator central para o êxito da integração sul-americana. Isto implica em uma aquisição de sistema de armas de capacidade dissuasória e com autonomia tecnológica a partir do estabelecimento de fontes industriais nacionais e sul-americanas. Daí decorre a necessidade de criar uma base industrial ampliada para o mercado sul-americano de produtos de defesa são insumos necessários para a sustentação da política de defesa no plano concreto.

Assim, a percepção realista das possibilidades e limites de inserção brasileira em um sistema de defesa regional, na lógica da integração dos mercados para a indústria brasileira de defesa, visa garantir a liderança consensual do Brasil no continente a partir de sua eficiente diplomacia, bem como um peso político maior do país nos fóruns internacionais, enquanto líder político da região. Por outro lado, a busca pela coordenação, monitoramento, treinamento conjunto e, eventualmente, unificação de doutrinas reveladas na intenção de criação de livros brancos de defesa entre os países da região, significa também a necessidade de cooperação e criação de uma comunidade de segurança.

Pode-se inferir que os objetivos em termos de política regional de segurança para o Brasil consiste na eficácia de uma política de defesa cooperativa do país em termos do necessário reaparelhamento das forças em termos de treinamento, sistema de armas, logística e doutrina, o que é necessário para que o país possa exercer a liderança regional, o que

pressupõe a criação de uma comunidade de segurança que gradualmente aceite este papel chave do Brasil.

Estas estratégias visam a que a América do Sul possa atender às necessidades de sobrevivência de atores estatais regionais como o Brasil no sistema conflitivo e competitivo das relações internacionais que tende à instabilidade no campo da segurança. Tais medidas implicam em compartilhar os ganhos políticos e econômicos da integração com os parceiros da UNASUL em termos de industrialização, garantia de atração de investimentos para gerar tecnologia, aumentar o mercado de trabalho, mercado consumidor e inclusão social, proporcionando, assim, recursos ao país e aos estados vizinhos que possam ser aplicados no campo social, enfrentando tanto as assimetrias do país em relação aos seus vizinhos, bem como no plano doméstico.

A cooperação multilateral de segurança na região tem sido significativamente alterada pela nova conjuntura das relações sul-americanas a partir de 2005 em diante e neste contexto se evidencia um avanço na cooperação bilateral e multilateral de defesa na América do Sul, a partir da iniciativa política brasileira, marcadamente entre os anos de 2007 e 2008. O Conselho de Defesa Sul-americano, portanto, cumpre objetivos estratégicos muito vantajosos para o projeto de consolidação de uma política de defesa nacional a um baixo custo político, uma vez que representaria o objetivo brasileiro de ser um eixo ou centro decisório da criação de uma política regional de defesa e um fórum para criar os parâmetros de uma indústria de defesa regional.

A troca de experiências dos ministérios de defesa dos países vizinhos, como Argentina e Chile, por exemplo, é um fator a contribuir para a consolidação institucional do MD brasileiro. A importante participação do Chile e do Equador no processo de desenvolvimento institucional do Chile, além do compromisso que as delegações colombiana, venezuelana e peruana tem tido na efetivação das medidas definidas nos planos de ação atesta que para os estados da região o custo de cooperar na construção de um regime de segurança e defesa é mais vantajoso do que ficar de fora desta nova arquitetura sul-americana de segurança.

Além disso, existe uma vontade política do Brasil em consolidar mecanismos de atuação em prevenção e resolução de crises em um entorno

regional que passa a fazer parte dos cálculos de segurança do país, como disposto na EDN e subentendido no decreto de mobilização nacional, já que a integração dos mercados e da economia na América do Sul é condição necessária para a projeção internacional do Brasil.

Completando este ciclo, a ampliação do mercado consumidor de produtos de defesa para toda a região é uma condição necessária para que a demanda justifique os investimentos no parque industrial de defesa, que cria maior fator de viabilidade para a retomada exitosa da indústria nacional agora, como eixo ou centro decisório de uma indústria regionalizada. Estas iniciativas são de cunho político e tem o condão de contornar as restrições orçamentárias de investimento e é uma alternativa à crescente dependência tecnológica dos países vizinhos à alta tecnologia e à competitividade das indústrias norte-americana, européia, chinesa e russa sobre os mercados sul-americanos.

Nesse sentido, o CDS não seria caracterizado como uma aliança militar, mas um fórum institucionalizado de concertação de políticas de defesa da região, mantendo-se, com isso, a soberania dos Estados na condução dos assuntos de segurança e defesa cujo eixo é a construção de capacidades que atendam aos objetivos de defesa baseada na estratégia de dissuasão e na construção de uma plataforma regional para alavancar o desenvolvimento das economias da UNASUL. Desta forma, como visto acima, está presente de forma clara e inequívoca a relação das diretrizes e eixos da END com os objetivos previstos no Conselho de Defesa Sul-Americano são visíveis e a própria e expressa menção deste último naquele documento é um indicador da interconexão entre ambos.

No campo das relações entre os Estados, ainda pautadas pelas relações de poder e pelas disparidades econômicas, tecnológicas e militares, a garantia do desenvolvimento e da independência nacionais, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos e integração econômica, política e social com a América do Sul necessita do desenvolvimento de instituições que sejam o meio, o instrumento que garantam a cooperação e a sobrevivência das unidades estatais, proporcionando um novo século de paz e prosperidade para a América do Sul e o Brasil.

Em razão disso, o Brasil vem estruturando sua política de defesa, com base na PDN de 2005, na legislação do SINAMOB de 207 e 2008 e na

Estratégia Nacional de Defesa de 2008, em torno da construção de capacidades estratégicas, operacionais e táticas que habilitem as FFAA do país a cumprir com seu objetivo de dissuasão defensiva. Não obstante, a não existência de inimigos estatais em face do perfil cooperativo e pacífico da política externa brasileira, existem a potencialidade de ameaças tradicionais (estatais) e não tradicionais (crime organizado) de serem afastadas pela política de defesa do país.

Por fim, não devem ser esquecidas as ameaças transnacionais não estatais, em face de sua gravidade para a segurança dos Estados sul-americanos ser um dado que precisa ser pesquisado, o fato da cooperação multilateral de segurança ser baixa é um fenômeno de caráter político que se sobressai e merece investigação.

Anexos

LISTAS DE SIGLAS, GRÁFICOS, TABELAS E FIGURAS

Lista de Siglas

CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CEED	Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa
EDN	Estratégia da Defesa Nacional
JID	Junta Interamericana de Defesa
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
NAE	Núcleo de Assuntos Estratégicos
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
OTCA	Organização do Tratado da Cooperação Amazônica
PDN	Política de Defesa Nacional
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

Abaixo seguem as ilustrações relativas aos capítulos segundo e terceiro do texto.

1. Constam do capítulo "Capacidade de defesa do Brasil (sub-seção2.4)":

Abaixo, a visualização do carro blindado Guarani:

Fig. 01

Fonte: //www.defesanet.com.br/guarani. Acessos: 25/05/12



Fig.02 - Leopard 1 A 5 do Exército Brasileiro[302]

[302] Disponível em: http://www.areamilitar.net/DIRECTORIO/TER.aspx?NN=62&P=15. Acessos: 21/06/2012.



Abaixo o modelo usado pelo exército chileno, o Leopard 2 A 4, visualizado na figura 03:

Fig.03 – LEOPARD 2A 4 [303]



[303] Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Leopard_2. Acessos: 21/06/2012.



Fg. 04

Acima, a marinha brasileira opera o A-4 Skyhawk. O Brasil pode lançá-lo através do A-12, e possui o míssil AM-39 Exocet

Fonte: Dillius, Gustavo Piccinini, “Os Gastos Militares na América do Sul”, 2008



Fig. 05

SUBMARINO CLASSE TIKUNA

Velocidade: 20 nós

Autonomia: 11.000 milhas / 8 nós, 400 milhas / 4 nós. 50 dias no mar.

Profundidade de mergulho: acima de 200 m

Armamento: 8 tubos de torpedo

Foto na página anterior: Fontes consultadas: www.wikepedia.org.br. e Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e

de Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada por www.wikipedia.org.



Fig.06

Acima, na página anterior: A-12 São Paulo. O Brasil é um dos dez países que operam um navio-aeródromo.

Fontes consultadas: www.wikepedia.org.br. e Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e de Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada porwww.wikipedia.org

Abaixo, caças Mirage 2000, da FAB



Fig. 07

Acima o MIRAGE 2000 – fabricação francesa

Fontes consultadas: www.wikepedia.org.br. e Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e de Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada por www.wikipedia.org.

Fig. 08



Acima, F-5 BR

Fonte:http://www.embraerdefensesystems.com/portugues/content/home/



Acima, fig. 09, protótipo do F-5 BR, mesmo modelo da figura 12, tendo sido o primeiro modelo proveniente da fábrica da Embraer, em 2003.[304]

Fig. 10. Abaixo, um modelo Super Tucano



Fonte:http://www.embraerdefensesystems.com/portugues/content/home/

[304] Disponível em: http://www.defesabr.com/Fab/fab_f5br.htm. Acessos: 21/06/2012.

2. Constam do capítulo "Capacidade de defesa dos principais estados da UNASUL: comparação e perspectivas de cooperação com o Brasil (sub-seção 2.5)":

Avião de caça da FA chilena F-16



fig. 11

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_que_utilizam_o_F-16_Fighting_Falcon. Acessos: 20/06/2012.

Avião de Caça da FA venezuelana



fig. 12

SUKHOI SU-30

Fontes consultadas: www.wikepedia.org.br. e Trabalho elaborado pelos pesquisadores do curso de Relações Internacionais da UFRGS: Filipe Farias, Gabriel Prola, Ivan Nunes, Jade Lopes, Josiane Carvalho, Natália Argiles, Raul Cavedon - Estudo de Caso: Política Externa e de Segurança do Brasil que pesquisou na fonte disponibilizada por www.wikipedia.org.

Referência Bibliográfica

ADELANTO de Balance Militar de America del Sur. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=30 Acesos: 06/06/2012.

ALSINA, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na Era Cardoso (1995-2002). Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UNB. Brasília. DF. 2002

______________________. (2009). O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 52, N.2, p. 173-191.

ALVES, Wagner C. & HEYES, Thomas. Tamanho é documento? O Brasil e o equilíbrio de poder na América do Sul. Análise de Conjuntura n.08, agosto, 2008. OPSA. IUPERJ/UCAM.

AMARAL, Douglas F. O; CINELLI, Carlos F. G. Formação do Conselho de Defesa Sul-Americano: reflexos políticos e militares para o Brasil. ECEME. Rio de Janeiro. 2009.

ARAVENA, Francisco Rojas. Diplomacia de Cumbres e integración regional. In: América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan Editores. Secretaria General Iberoamericana. Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarollo com Iberoamerica. México. 2010.

ATLAS Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe Edición 2010. Marcela Donadio y María de la Paz Tibiletti. - 1a ed.- Buenos Aires: RESDAL, 2010. Disponível em: http://www.resdal.org/atlas/atlas-completo2010-espanhol.pdf. Acessos: 26/08/11

AZUERO, Juan Pablo Gómez & MORA, Jimmy Grazianni. Los Mecanismos de Confianza Mutua em el marco Del Conseho de Defensa Suramericano. Universidad Militar Nueva Granada. Instituto de Estudios Geoestrategios y Asuntos Politicos. Serie Informativo: frente externo. UNMG- IGEGAP. No. 68. Bogotá, 04 de junio de 2010.

BAYLIS, John; BOOTH, Ken; GARNETT, John & WILLIAMS, Phil.. Contemporary Strategy , vol I. Theories and Concepts. Technology and Strategy. pp. 91-112. Holmes & Méier, New York, London. 1987.

BANDEIRA, Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2010.

_____________________. Brasil- Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950-1988). Civilização Brasileira. 3ª ed. Rio de Janeiro, 2011.

BEIRÂO, André P. Há perspectivas de integração em Defesa na América do Sul? A postura brasileira à luz da Política e Estratégia Nacionais de Defesa. Congresso de 2010 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos), em Toronto, Canadá, de 6 a 9 de outubro de 2010.

BERTONHA, João Fábio. (2010) Brasil: uma potência militar emergente? O problema do uso da força nas Relações Internacionais do Brasil no século 21. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 53, N.2, p.107-124.

BOGOTÁ, Declaração. Documento político-diplomático sobre cooperação de segurança e defesa regional por ocasião da I Reunião de Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2006, em Bogotá, na Colômbia. Disponível em http://www.inforel.org. Acessos: outubro de 2007.

BRASIL, Ministério da Defesa do. Assessoria de Comunicação Social. https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/.htm. Acessos: 12/06/2009.

BROMLEY, Mark & PERDOMO, Catalina. CBM en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela. Artículo publicado en el Real Instituto Elcano el 05-10-05. Disponível em:http://nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/?id=instituciones&file=051006.html. Acessos: 11/11/11.

BUZAN, Barry & WEAVER, Ole. Regions and Powers: the structure of International Secutity. Cambridge –UK, Cambridge University Press. ISBN 0521891116. 516 p. 2003.

CASTRO, Gustavo F. 5.4- Criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-americano: Como se pode entender a cooperação bilateral com o Brasil?
in: “A Cooperação entre Argentina e Brasil no setor de defesa: visão e ação da Argentina(1983-2008)” . Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais (Área: Pró-Defesa “Paz, Defesa e Segurança Internacional”). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).SP, 2010.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Segurança na América do Sul: Traços estruturais dinâmica conjuntural. Análise de Conjuntura OPSA – Observatório Político Sul-Americano. n.º9. agosto. 2005. IUPERJ/UCAM. RJ.

___________________________. Regional Security and Integration in South America: What UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Organization experiences? Paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubljiana, Slovenia, 23-26 July, 2008.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Y BONILLA, Adrian. Seguridad Andino-Brasileña:conceptos, actores e debates. P.37-94.in: CEPIK, Marco y RAMIREZ, Socorro. Agenda de Securidad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones. Bogotá, FESCOL/IEPRI/UFRGS, ISBN 9588128099. 517 p. 2004.

CEPIK, Marco A. & MARTINS, José Miguel. Política Internacional. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004. Panótica.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil, Brasília, Ed. UNB, 2002.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional. Formação dos Conceitos Brasileiros. São Paulo. Saraiva. 1ª edição. 2008. p. 297p.

CHILE. El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR: Crónica de su gestación. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, jul. /2009.

CHILE. Política de Defensa Nacional. Vol. 3. Ministério de Defensa Nacional de Chile. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010.

CHIPMAN, Dr John. Strategic Challenges in Latin America: Assessing theThreatsand Managing the Responses. Remarks to the Conference on Strategic Perspectives on Latin America. 4 August 2009. Santiago, Chile.

COSTA, Darc. Segurança e Defesa: uma única visão abaixo do Equador. Brasília, RBPI, IBRI/FUNAG, n.42, 1999.

COSTA. José Luiz Machado da. Balanço estratégico na América do Sul e o papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa: condicionantes, singularidades e parâmetros. In: Política Externa, vol. 7, no. 4, Março, 1999, pp. 67-95.

DEFESA BR. Blog especializado em temas de defesa. Roberto Silva Copyright. 2012. Disponível em: www.**defesa**br.com/

DEFENSA, Cuadernos de. N.01. Modernizacion de Ministérios de Defensa. Publicação de parceria entre o Conselho de Defesa Sul-Americano – Presidência Pro Tempore do Equador e o Ministério da Defesa do Equador. Javier Ponce Cevallos. Quito, Ecuador. Maio, 2010. Disponível em: www.cdsunasur.org. Acessos: 12/06/2011.

DEFESANET. Defesa, Inteligência, Estratégia e Segurança. Disponível em: www.defesanet.com.br. Acessos: 24/05/2010; 10/06/2011 e 28/05/2012.

DIAMINT, Rut. Security Challenges in Latin America. Bulletin in Latin American Research. Vol. 23, No. 1. p.43-62. 2004. Disponível em: https://www.google.com/search?hl=en&q=DIAMINT%2C+Rut.+Security+Challenges+in+Latin+America. Acessos: 17/11/2011.

DINIZ, Eugênio & PROENÇA, Domício. Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica: Brasília: Ed. UNB, 2008.

DREGER. Fabrício. B. Integração na América do Sul: A UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano. Monografia de Conclusão do Curso de Relações Internacionais. FCE. UFRGS. Porto Alegre, 2009.

DUARTE, Rafael Villa e MEDEIROS, Oscar Filho. Agências de Segurança e Defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança – Rafael Duarte Villa e Oscar Medeiros Filho (USP). Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI. Brasília. 2007. Disponível em: www.abri.org.br. Acessos: 15/09/2007.

DULLIUS, Gustavo. P. Gastos Militares na América do Sul: Venezuela e Chile (2003-2008). Monografia de Conclusão de Bacharelado em Relações Internacionais. UFRGS. Departamento de Economia. Porto Alegre, 2008. p.22; 48-49.

DUNNINGAN, James F. How to Make War – A Compreensive Guide to Modern Warfare for the Pos-Cold War Era. William Morrow and Company, INC. New York. 3 ed. 1993.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Disponível em: http://www.**exercito**.gov.br. Acessos: 15/06/2010; 12/05/2011.

EXÉRCITO cria 28 Pelotões Especiais de Fronteiras". Ver matéria na Revista Forças Armadas, disponível no site:http://www.revistaforcasarmadas.com.br/revista/estrutura/home4. Acessos: 02/10/2012.

FILHO, Jorge d'Escragnolle Taunay. Comunidade Sul-Americana de Nações. Artigo do Embaixador da carreira diplomática. Subsecretário-Geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores. Secretário Pro Tempore da Comunidade Sul-americana de Nações em 2006. disponível em: http://www.funag.gov.br/Eve/ii-conferencia-nacional-de-politica-externa- e-politica internacional/pdf.

FILHO, Oscar Medeiros. Conselho de Defesa Sul-Americano: origens, demandas e propósitos. In: Defesa, segurança internacional e forças armadas: textos selecionados do III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Eduardo Munhoz Svartman et al (organizadores). Campinas, SP: Mercado de Letras, 2010.

______________________. Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas**.** Brazilian Studies Association (BRASA).X Congresso Internacional.Brasília – DF**,**22 a 24 de julho de 2010. Disponível em: http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf. Acessos: 11/11/11.

____________________. Cenários Geopolíticos e Emprego das Forças Armadas na América do Sul. Universidade de São Paulo. Dissertação de Pós-Graduação em Geografia Humana. Departamento de Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo. 2004.

FLEMES, Daniel. Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalisation of the Regional Defence and Security Policies, Working Papers Global and Area Studies, German Overseas Institute (DÜI) Research Program: Violence and Security Cooperation, N°13, 2005. Disponível em: < http://www.seguridadregional-fes.org/upload/2916-001_g.pdf>. Acessos: setembro de 2007

FLORES, Mário César; CORDEIRO JR, Haroldo Bastos; VEIGA CABRAL, Ricardo A.; RAFFO JR., Carlos Emílio; COSTA, Fernando Morais Batista da. A inserção do Brasil na segurança regional e do mundo: perspectivas para os próximos vinte anos .CEPE / EGN, 29 de maio de 2007.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN. **Brasil en las Américas: ¿Uma potencia regional pacificadora?**Susanne Gratius Abril de 2007. Brasil: Potencia cooperativa anti-hegemónica. p.23

GIANNINI, Renata A.; GUZZI, André C.; MATHIAS, Suzeley K. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. Revista Brasileira de Política Internacional. IBRI. Brasília.51 (1): 70-86 (2008)

GIGA Research Programme: Dynamics of Violence and Security Cooperation. **Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis.** Detlef Nolte. **N° 30 October 2006. Ver também** Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN. Es Brasil una potencia regional o un Estado amenazado?

p.08. Disponível em: www.fride.org/download/WP35_BraAmer_ESP_abr07.pdf. Acessos em: 09/09/11
GRATIUS. Susanne. Hacia una OTAN sudamericana?Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano. Programa de Paz y Seguridad, FRIDE. Abril, 2008. Disponível em: www.fride.org. Acessos: 27/09/2010.

HEEGAARD, William. El Camino Largo de Integración Regional de Defensa y Seguridad en Suramérica: Desafíos y Potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano. Septiembre - Diciembre 2010. Buenos Aires, AR.SIT: Regional Integration, Development and Social Change

HURREL, Andrew. Latin America's New Security Agenda. International Affairs, v. 74, n3, p.529-546, July 1998 a.

JEONG, Kang-Deok. As políticas externa e de defesa do Brasil para a estabilidade regional na América do Sul desde o fim da Guerra Fria. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais.UnB. IRI. Brasília, 2011. Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/9250/1/2011_KangDeokJeong.pdf. Acessos: 17/11/2011.

JOBIM, Nelson. Conferência do Ministro de Estado da Defesa do Brasil no Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos. Novembro de 2009. Disponível em: http://www.resdal.org/csd/conferencia-ministro-brasil-estudios-estrategicos.pdf. Acessos: 11/11/11.
_____________. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Brazil: A Defense Overview. Friday, March 21, 2008. Washington, DC. Disponível em: http://csis.org/event/statesmens-forum-his-excellency-nelson-jobim. Acessos: 17/11/2011.

KHANNA, Parag. O Segundo Mundo: impérios e influência na nova ordem mundial global. Parte III: O fim da Doutrina Monroe, pp. 175-230. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

MERKE, F. América do Sul e a agenda e segurança hemisférica: o desafio das assimetrias. In: Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul (2008). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 17-22.

MILITARY Balance 2011- **Chapter Eight: Latin America and the Caribbean, pp.02-50.**International Institute for Strategic Studies (IISS). London. UK. Disponível em: http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/ . <Acessos: 24/05/2012>)

MISSIATO, Victor Augusto Ramos. Estratégia e Defesa Nacional discutidas através de Revistas do Exército (2005-2009). Texto integrante dos Anais do XX Encontro Regional de História: História e Liberdade. ANPUH/SP – UNESP-Franca. 06 a 10 de setembro de 2010. Cd-Rom

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil, a América Latina e a Segurança Regional. http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronico.htm. acessos: outubro de 2007

MONTOYA, Alberto. Las Percepciones Sudamericans sobre La creación Del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para La Defensa (CSEED) de UNASUR. RESDAL. 2009.Disponível em: http://www.resdal.org/jovenes/percepciones-montoya.pdf. Acessos: 10/11/2010.

MORAES. Rodrigo Fracalossi de. A Cooperação Brasil-Argentina na Área Militar: Da Autonomia das Forças Armadas às Relações Estrategicas (1978-2009). Dissertação de Mestrado. IFCH. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. UFRGS. Porto Alegre, 2010.

MOREIRA, Angela. Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una Integración Regional en Defensa. RESDAL. Dezembro de 2008. Disponível em: http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf. Acessos: 11/11/11.

MOREIRA. Felipe Kern. A Política de Defesa do governo Lula. In: O Brasil e os novos conflitos internacionais. Clóvis Brigagão e Domício Proença Jr. (org.). Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.pp. 99-116.

NAE. Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015, 2022**.** Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, caderno nº 1, jul. 2004. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>. Acesso em: 09.09.2011**.**

NACIONAL, Livro Branco da Defesa. LBDN, Presidência da República, Ministério de Defesa do Brasil. 2012.

NIEMEYER, José Luiz dos Santos Filho. (IBMEC-RJ)- Defesa nacional abrangente e o contexto sul-americano. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI. Brasília. 2007. Disponível em: www.abri.org.br. Acessos: 15/09/2007.

OLIVEIRA, Amâncio J. e ONUKI, Janaina. Brasil, MERCOSUL e segurança regional, RBPI, IBRI nº43, 2000, p. 121-122.

OLIVEIRA. Marcos Aurélio Guedes de. A Comunidade Sul-Americana das Nações e a Segurança Regional (UFPE)-2007. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI. Brasília. 2007. Disponível em: www.abri.org.br. Acessos: 15/09/2007.

PAGLIARI, G. de C. Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**.** Tese de Doutorado. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2009.

PEDREGAL, Carlos Crisóstomo Del. UNASUR y La Proyección Del Consejo de Seguridad Suramericano. Universidad Diego Portales UNISCI Discussion Papers, Nº 21 (Octubre / October 2009).

PILETTI, Felipe José. Segurança e Defesa da Amazônia: O Exército Brasileiro e as Ameaças Não-Tradicionais. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. IFGH. UFRGS. Porto Alegre, 2008.

PULIDO Alejandra Carolina. La Estrategia exterior de seguridad y defensa de Brasil (2001-2008) como elemento de proyeción hacia Suramerica. Caso de estudo: Promoción Del Consejo Surameriano de Defensa. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Senora Del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales. Bogota. D.C., 2010. Monografía de Grado Presentada como requisito de grado para optar al título de Internacionalista En la Facultad de Relaciones Internacionales. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

RANKING do Poder Militar na América do Sul - 2011 / 2012. Military Power Review. Disponível em:http://www.militarypower.com.br/ranking.htm. Acessos em; 24/05/2012.

SAINT-PIERRE, Hector L. & CASTRO, Gustavo F, El Consejo Sudamericano de Defensa. Junio. 2008. RESDAL. Disponível em: http://www.resdal.org/csd/articulo-gustavo-hector.pdf. Acessos: 11/11/11.

_______________________.Brasil: política externa y defensa subregional. Seminario Internacional Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica. La Paz. 2008. Disponível em: http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/Libro_pdf/_Seminario.pdf. Acessos: 11/11/11/

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. Secessão Boliviana: Um Estudo de Caso sobre Conflito Regional. Artigo apresentado nas Jornadas Latino-Americanas. UFRGS. 2007.

SENHORAS, Elói M. & CARVALHO, Patrícia N. POLICYMAKING BRASILEIRO EM SEGURANÇA E DEFESA Um ensaio sobre a agenda de formulação, atores e variáveis envolvidas . I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. São Carlos, 19 a 21 de Setembro de 2007. disponível em: http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/El%C3%B3i%20e%20Patr%C3%ADcia%2012-08-07.pdf. Acessos: novembro de 2007.

__________________. O Conselho de Defesa Sul-americano e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Conferencia Subregional. Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo:Cooperación y Divergencia en Suramérica. Julio 27-31, 2009. Cartagena de Indias, Colombia. Temática 1: Respuesta Regional.

SEGURANÇA e DEFESA. Revista especializada em segurança e defesa. Disponível em: www.segurancae**defesa**.com/

SHAW, Martin. The New Western Way of War. "The revolution in military affairs", PP. 32-34Polity Press, UK, USA. 2005

SILVA, Helder Pereira da. A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar. Universidade Federal Fluminense – UFF. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado. Niterói. RJ. 2008.

SIPRI Military Expenditure Database 2011, http://milexdata.sipri.org. Acessos: 06/05/2012.

SOARES, L. F. de M. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de A. (org.). ROCHA, A. J. R. (org.). SILVA, R. D. P. (org.). O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa. Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, vol. 2. p. 149-170.

SOARES, Samuel Alves. Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? Estudos Ibero-Americanos, Vol. XXXIV, Núm. 1, junio-sin mes, 2008, pp. 160-180. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=134612638009. Acessos: 05/10/2011

____________________. **AS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS E AS CONCEPÇÕES ESTRATÉGICAS DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS PARA A DEFESA E SEGURANÇA REGIONAIS.** Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional - Universidade Estadual Paulista –

GEDES/UNESP. **VI Encuentro de Estudios Estrategicos.** Escuela de Defensa Nacional. Buenos Aires, Argentina.3 al 5 de Noviembre, 2003

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. Secessão Boliviana: Um Estudo de Caso sobre
SOUZA, Marilia C. Barbosa de.Análise da Política Estratégica dos Estados Unidos para a América do Sul: De Clinton a George W. Bush. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista. Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/marilia_souza.pdf. Acessos: 11/11/11

TECNOLOGIA & DEFESA. Revista especializada em tecnologia de defesa. Disponível em: http://www.tecnodefesa.com.br/
UNASUL. **DECISÃO PARA O ESTABELECIMENTO DO CONSELHO SULAMERICANO DA UNASUL.** Costa do Sauípe. Publicado em: 16.12.2008. Disponível em: http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf. Acessos: 28/10/2010

UNASUL. **REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y DEFENSA DE LA UNASUR.** Quito: 11 de março de 2011. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/unasur/dec11-3-11.htm. Acessos: 28/10/2011.

VALDES. Rodrigo A. UNASUR: desde la perspectiva regional a la regional. Outubro 2009. Série Documentos Eletrônicos. FLACSO. Chile. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur_rodrigo_alvarez(flacso).pdf. Acessos em: 11/11/2011.

VELLOZO JR., Joelson. Dinâmicas de (In)Segurança Regional nos Países em Desenvolvimento: Uma Perspectiva Brasileira para a América do Sul. UNB. IRI. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Brasília, 2004.

VIDIGAL, Armando A F. **Integração sul-americana: segurança regional e defesa nacional**. Caderno Premissas, nr 14, dez 1996, p. 103-138 Disponível no sítio eletrônico: brasil.indymedia.org/media/2008/06/421375.doc.

VIDIGAL, Armando Amorim F. O Brasil na América do Sul – Uma análise político-estratégica.12.12/2008.http://www.mar.mil.br/diversos/Artigos_selecionados/artigos_selecionados .htm. Acessos: 28/10/2009.
VILLA, Rafael Antônio Duarte**.** Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. OPSA. Estudos e Cenários, dezembro de 2008.
___________________________. Questões de segurança no governo Lula: da perspectiva reativa para a afirmativa. Rev. bras. polít. int. vol.53 no.spe Brasília Dec. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034732920100003000006&script=sci_arttext. Acessos: 11/11/11.

XAVIER, Elaine de Melo. A UNASUL e a OEA na Resolução dos Conflitos Sul-Americanos. Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Relações Internacionais. UNB. Brasília, 2010.